



ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)

INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS EM PORTUGAL: MERCADO E NETWORKS – COMPETIÇÃO ENTRE SECTORES.

Ana de Fátima Afonso Pinela

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do grau de mestre em Gestão das Organizações, Ramo Gestão Pública.

Orientada pelo Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Setembro, 2012.



ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)

INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS EM PORTUGAL:
MERCADO E NETWORKS – COMPETIÇÃO ENTRE SECTORES.**

Ana de Fátima Afonso Pinela

Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Setembro, 2012.

RESUMO

Uma das tarefas da Administração Pública é coordenar a afectação e redistribuição de recursos na sociedade, tendo por base o objectivo de conseguir maior eficiência, equidade, promoção do crescimento e estabilidade, visando um bem-estar social (Pereira, 2005). São várias as discussões académicas que giram em torno da intervenção do Estado no mercado. Os Estudos mostram que o mercado não é um sistema perfeito. As suas falhas justificam a intervenção Estatal. A produção de respostas sociais, na prossecução dos interesses da Segurança Social, é uma área muito sensível, relacionada com a dignidade humana. O Mercado, por si só, não responde às necessidades de procura, por dois motivos: Não considera o negócio atractivo e por isso não participa na sua produção; Existem falhas de mercado, como as assimetrias de informação, que podem penalizar os consumidores. Nestas circunstâncias, o Estado intervém, não como produtor, mas como financiador, numa partilha de responsabilidades, com o terceiro sector. O presente trabalho propõe analisar as circunstâncias em que existe competitividade entre os dois sectores. O Estudo engloba 278 municípios, de Portugal Continental. Será testado para um conjunto de indicadores estatísticos, que procurarão explicar as variáveis dependentes, nesse contexto socioeconómico. Para o tratamento estatístico foi utilizado o modelo de regressão *Seemingly Unrelated Regression*, operacionalizado através do *software* estatístico *Data Analysis and Statistical Software*. O estudo conclui que existem variáveis relacionadas com a atractividade do mercado, altruísmo e procura específica, que influenciam a produção de respostas sociais, num ambiente de concorrência entre o mercado e terceiro sector.

Palavras-chave: Mercado, terceiro sector, organizações sem fins lucrativos, respostas sociais.

ABSTRACT

One of the tasks of the Public Administration is to manage the allocation and reallocation of society's resources, based on the objective of achieving greater efficiency, equity, promoting growth and stability, seeking a social welfare (Pereira, 2005). There are several academic debates turning around the intervention of the state in questions market. Studies show that the market is not a perfect system. Their failures justify State intervention. The production of social responses, in pursuing the interests of social security is a very sensitive area, related to human dignity. The market alone does not gather the needs of demand, for two reasons: it doesn't consider the business attractive and therefore it takes no part in the production; there are market failures, such as information asymmetries, which can punish consumers. In these circumstances, the State gets involved, not as a producer but as a financier, to share responsibilities, with the third sector. This exertion will analyse the circumstances in which there exists competition between the two sectors. The study covers 278 Portuguese municipalities. It will be tested in a set of statistical indicators that seek to explain the dependent variables in this socioeconomic context. For statistical analysis we used the regression model regression unrelated *Seemingly Unrelated Regression* through the statistical software *Data Analysis and Statistical Software*. The study concludes that there are variables related to the attractiveness of the market, selflessness and specific demand, which influence the development of social responses in an environment of competition between the market and third sector.

Keywords: Market, third sector, nonprofits, social response.

RESUMEN

Una de las tareas de la Administración Pública es la de coordinar la asignación y la redistribución de recursos en la sociedad, con base en el objetivo de lograr mayor eficiencia, equidad, promoción del crecimiento y estabilidad, en busca del bienestar social (Pereira, 2005). Son varias las discusiones académicas que giran al redor de la intervención estatal en el mercado. Los estudios muestran que el mercado no es un sistema perfecto. Sus fracasos justifican la intervención del Estado. La producción de respuestas sociales, en la persecución de los intereses de la Seguridad Social es un área muy sensible, en relación con la dignidad humana. El mercado por sí solo no satisface las necesidades de la demanda, por dos razones: No tiene como atractivo el negocio y por lo tanto no participa en su producción; Existen fallas de mercado, tales como las asimetrías de información, que pueden penalizar a los consumidores. En estas circunstancias, el Estado interviene, no como productor sino como un financiador, en un reparto de responsabilidades, con el tercer sector. Este trabajo propone analizar las circunstancias en las que existe competitividad entre los dos sectores. El estudio abarca 278 municipios en Portugal Continental. Se pondrá a prueba un conjunto de indicadores estadísticos que tratan de explicar las variables dependientes en este contexto socio-económico. Para el análisis estadístico se utilizó el modelo de regresión *Seemingly Unrelated Regression*, hecho mediante el *software* estadístico *Data Analysis and Statistical Software* (STATA). El estudio concluye que existen variables relacionadas con la atracción del mercado, del altruismo y la demanda específica, que influyen en la producción de respuestas sociales en un ambiente de competencia entre el mercado y el tercer sector.

Palabras clave: Mercado, tercero sector, organizaciones sin fines de lucro, respuestas sociales.

À memória do meu pai.

António Alberto Pinela

AGRADECIMENTOS

Ao terminar esta dissertação, gostaria de expressar a minha profunda gratidão a todos aqueles que, directa ou indirectamente, contribuíram para a sua realização.

À minha mãe, por todo o seu apoio ao longo do curso de mestrado. As suas palavras de motivação e o seu apoio familiar, principalmente com o meu filho, foram fundamentais para a realização do presente trabalho. Obrigada mãe, por estares sempre ao meu lado. A minha gratidão é extensível ao resto da família, pelo alento, com que nunca me faltaram.

Ao meu orientador, Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues, pelo tempo que me dispensou na transmissão dos seus ensinamentos, sugestões e estímulo. O seu rigor, sabedoria e método tornaram possível a realização deste trabalho. As suas referências bibliográficas foram fonte inspiradora e contribuíram para o seu enriquecimento.

A todos os professores do curso de mestrado, pela partilha dos seus conhecimentos académicos, sugestões e opiniões, transmitidas durante a parte curricular.

Também gostaria de expressar a meu reconhecimento aos colegas do curso de mestrado pela sua motivação, opiniões e amizade.

Aos técnicos dos Centros Distritais de Segurança Social, pela sua disponibilidade no envio dos dados e esclarecimentos solicitados, particularmente aos colegas do Centro Distrital de Bragança, pela sua prontidão e amizade.

Obrigada e bem hajam.

LISTA DE SIGLAS

CATL - Centro de Actividades de Tempos Livres

CDSS – Centros Distritais de Segurança Social

IPSS – Instituições Particulares de solidariedade Social

ISSS – Instituto de Solidariedade e Segurança Social

NGP- Nova Gestão Pública

SAD – Serviço de Apoio Domiciliário

STATA - *Data Analysis and Statistical Software*

SUR - *Seemingly Unrelated Regression*

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE TABELAS.....	iii
ÍNDICE DE FIGURAS	iv
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS.....	5
Introdução	6
1.1 Enquadramento histórico.....	6
1.2 Mecanismos de Governação.....	10
1.2.1 Hierárquico	10
1.2.2 Mercado	12
1.2.3 Networks	19
CAPÍTULO II - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS.....	23
Introdução	24
2.1. Enquadramento das respostas sociais e políticas adoptadas	24
2.2. O Estado como gestor de rede	27
2.3. Terceiro sector	29
2.3.1. Caracterização do terceiro sector	29
2.3.2. O papel do terceiro na prestação de serviços sociais	30
2.3.3. O papel das IPSS em Portugal	33
CAPÍTULO III - METODOLOGIA	41
3.1. Objectivo e âmbito do estudo	42
3.2. Modelo de análise.....	42
3.3. Hipóteses de trabalho.....	44
3.3.1. Atractividade de mercado	44
3.3.1.1. Rendimento.....	44
3.3.1.2. População.....	46
3.3.2. Altruísmo	47
3.3.2.1. Religiosidade	47
3.3.2.2. Generosidade	48
3.3.3. Procura Específica.....	48
3.3.3.1. População Jovem.....	49
3.3.3.2. Idosos	49

3.3.4. Síntese dos resultados esperados em função das hipóteses.....	50
3.4. Universo de estudo	51
3.5. Dados e método.....	51
3.5.1. Variáveis dependentes	51
3.5.2. Variáveis independentes	52
CAPÍTULO IV - APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS.....	54
Introdução	55
4.1. Caracterização da população	55
4.1.1. Lar de idosos	55
4.1.2. Centro de dia.....	56
4.1.3. Serviço de apoio domiciliário.....	56
4.1.4. Creche.....	57
4.1.5. Centro de actividades de tempos livres	57
4.2. Estatística descritiva	57
4.3. Inferência estatística	58
4.3.1. Centro de actividades de tempos livres	60
Tabela 6. SUR - CATL medida por número de utentes	60
4.3.2. Creche.....	64
4.3.3. Idosos	68
CONCLUSÃO.....	73
BIBLIOGRAFIA	76
LEGISLAÇÃO UTILIZADA.....	84

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Tipos de bens	13
Tabela 2. Condições que implicam a concorrência.....	16
Tabela 3. Síntese de resultados esperados em função das hipóteses.....	50
Tabela 4. Estatística descritiva das variáveis dependentes	58
Tabela 5. Estatística descritiva das variáveis independentes.....	58
Tabela 6. SUR - CATL medida por número de utentes.....	60
Tabela 7. SUR - CATL medida por número de respostas sociais	60
Tabela 8. SUR- Creche medida por número de utentes.....	64
Tabela 9. SUR - Creche medida por número de respostas sociais	65
Tabela 10. SUR - Idosos medidos por número de utentes.....	68
Tabela 11. SUR - Idosos medidos por número de respostas sociais.....	68
Tabela 12. Síntese de resultados.....	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolução dos tipos de Estado e respectivos mecanismos de governação.....	2
Figura 2. Mecanismos de governação utilizados na prestação de serviços sociais	9
Figura 3. Evolução do número de entidades proprietárias, segundo a natureza jurídica Continente 1998 – 2009.....	34
Figura 4. Distribuição das entidades proprietárias, segundo a natureza jurídica Continente – 2009.....	35
Figura 5. Distribuição das respostas sociais por população-alvo Continente – 2009.....	38
Figura 6. Evolução do peso dos acordos de cooperação com IPSS nas despesas de acção social.....	39
Figura 7. Modelo de Análise.....	43
Figura 8. Distribuição de utentes em lar de idosos por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	55
Figura 9. Distribuição de respostas sociais de lar de idosos por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	55
Figura 10. Distribuição de utentes em centro de dia por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	56
Figura 11. Distribuição de respostas sociais de centro de dia por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	56
Figura 12. Distribuição de utentes em SAD por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	56
Figura 13. Distribuição de respostas sociais SAD por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	56
Figura 14. Distribuição de utentes em creche por natureza dos agentes. Continente – 2009...	57
Figura 15. Distribuição de respostas sociais de creche por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	57
Figura 16. Distribuição de utentes em CATL por natureza dos agentes. Continente – 2009...	57
Figura 17. Distribuição de respostas sociais de CATL por natureza dos agentes. Continente – 2009.....	57

INTRODUÇÃO

Enquadramento, problemática e objectivos de estudo

A prestação de serviços sociais, em Portugal, tem sido efectuada por diferentes formas de governação, que se foram moldando de acordo com a envolvente socioeconómica. O Estado tem assumido diferentes formas de actuação, mais ou menos participativas, nos processos de produção, de serviços sociais. Estas alterações, na reorganização da estrutura produtiva, implicaram a introdução de actores externos, que se envolvem na produção destes serviços, com objectivos diferentes e partilha de responsabilidades.

Há alguns anos atrás, o Estado assumia a provisão destes serviços. Utilizando o mecanismo de governação hierárquico, era o responsável pela sua escolha e produção. As crises económicas, sentidas posteriormente, vieram limitar o seu papel, vendo-se “obrigado” a alterar a sua forma de governação. O Estado regulador passa a ter um papel menos intervencionista e a adoptar novas medidas, características da Nova Gestão Pública (NGP), externalizando a produção de serviços, através da contratualização. O mercado passa a ter um papel activo no fornecimento de bens e serviços públicos e o Estado fica responsável pela decisão de contratar e fiscalizar, os acordos estabelecidos. Existe uma divisão de responsabilidades. No entanto, dada a natureza dos serviços sociais, bens difíceis de medir e controlar (quantidade e qualidade) existe um problema de racionalidade limitada e de oportunismo dos agentes envolvidos nas transacções. Embora o Estado dê abertura às empresas lucrativas para actuarem neste sector de actividade, a natureza do próprio serviço, nem sempre é um mercado apetecível. Assim, a procura não é totalmente satisfeita. Por outro lado, tratando-se de um mercado assimétrico e sensível (relacionado com a dignidade humana), os fornecedores podem aproveitar-se dessas fragilidades e cobrar um preço superior ao bem ou serviço. O ideal de um mercado competitivo é violado por falhas de mercado. Tratando-se de bens sociais, o Estado, é pressionado a intervir. Na tentativa de colmatar estas lacunas sociais, adoptou o mecanismo de governação *networks*. Existe uma rede de partilha de responsabilidades, no mercado de respostas sociais e quando a Administração Pública tem que intervir financeiramente, fá-lo através do financiamento às instituições do terceiro sector.

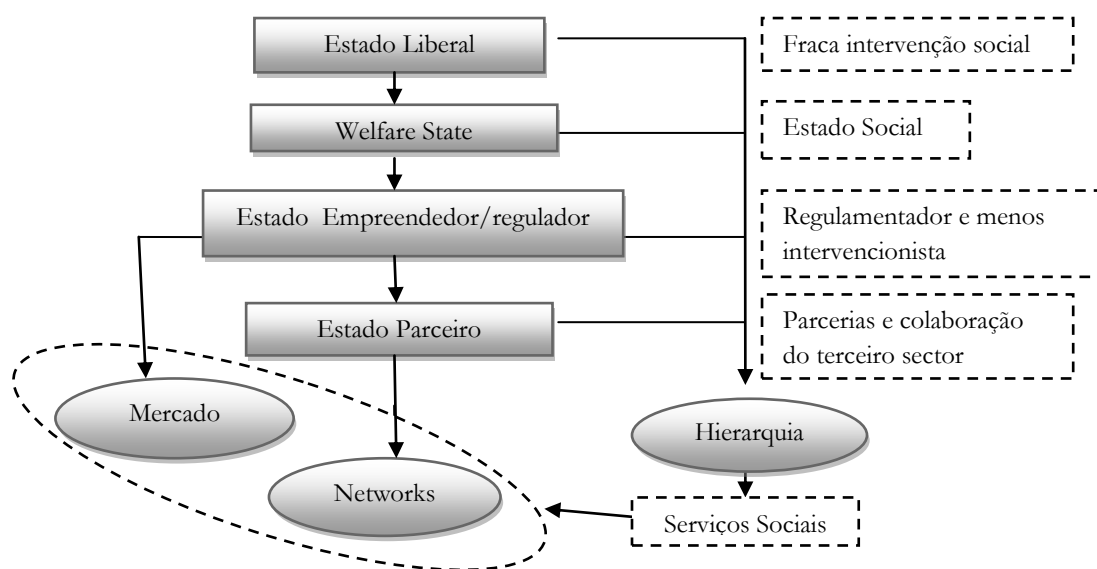
Em Portugal, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) têm assumido um papel preponderante na área da acção social. O Estado incentiva e apoia financeiramente estas instituições. Apesar do referido apoio ser destinado a entidades sem fins lucrativos, existem

empresas privadas com fins lucrativos, no mercado, que concorrem com o terceiro sector, em determinadas respostas sociais. Temos entidades de diferentes naturezas, independentes do Estado, que actuam no mesmo sector de actividade.

Os estudos académicos desenvolvidos têm sido direccionados para a génese das instituições sem fins lucrativos, na prestação de serviços sociais, sem se preocuparem com a posição que o mercado ocupa nesta área. Os dados apresentados, na carta social, com referência a 2009, mostram que estes serviços são fornecidos em 30% pelo sector lucrativo e em 70% pelo sector não lucrativo. Porque pensamos que esta realidade deve ser estudada em conjunto, o nosso estudo vai tentar compreender os factores socioeconómicos que determinam a natureza dos agentes, neste sector de actividade. A resposta à pergunta de investigação visa contribuir para uma compreensão dos factores socioeconómicos, que influenciam a actuação, mais ou menos intervencionista, do Estado, na prestação de serviços sociais.

Assim, neste trabalho procuramos responder à seguinte pergunta de investigação **Quais os factores que influenciam a natureza dos agentes (privado e/ou terceiro sector) na prestação de serviços sociais?**

Figura 1. Evolução dos tipos de Estado e respectivos mecanismos de governação



Fonte: Elaboração própria.

Motivação para a escolha da problemática

Os interesses, na elaboração do presente trabalho, tiveram motivações pessoais, profissionais e académicas. As motivações pessoais e profissionais prendem-se com a minha actividade profissional, desenvolvida no Centro Distrital de Segurança Social de Bragança, que despertou interesse pessoal nesta área. Assim, espero que o presente estudo me proporcione maior conhecimento sobre o actual modelo de governação, na prestação de serviços sociais, na prossecução e optimização dos fins da Segurança Social. Ao nível académico esperamos poder preencher a lacuna existente, nos estudos académicos em Portugal, sobre a matéria em análise, contribuindo para uma explicação das variáveis socioeconómicas que influenciam as motivações dos empresários a formarem organizações prestadoras de serviços sociais, em diferentes sectores (sector privado e/ou terceiro sector).

Metodologia

Neste trabalho, pretendemos averiguar os vários factores socioeconómicos que motivam a criação de empresas no sector privado e/ou terceiro sector, tendo subjacentes os mecanismos de governação mercado e/ou *networks*. Assim como variáveis dependentes, temos o número de equipamentos sociais e o número de utentes abrangidos por resposta social, distinguidos em sector privado e/ou terceiro sector. As respostas sociais analisadas, para as variáveis dependentes, são: Lar de idosos; Serviço de Apoio Domiciliário (SAD); Centro de dia; Creche e Centro de Actividades de Tempos Livres (CATL). As variáveis independentes utilizadas para explicar as variáveis dependentes, são: Rendimento; População; Catolicismo; Donativos; População jovem e dependência de idosos.

Estrutura da dissertação

Este trabalho dedica, numa primeira fase, atenção à revisão da literatura, onde procuramos abordar os vários mecanismos de governação, introduzindo os conceitos da nova gestão pública, relacionada com o novo serviço público. Assim, o primeiro capítulo começa com uma breve resenha histórica, com objectivo de enquadrar a matéria, em análise, no tempo, permitindo efectuar a sua relação com os vários acontecimentos históricos, que contribuíram para o actual modelo de governação. Seguidamente, são abordadas as principais características dos mecanismos de governação: Hierárquico; Mercado e *networks*. O nosso estudo efectua uma análise da prestação de serviços sociais, que têm por base o mecanismo mercado e *networks*. No entanto, somos da opinião que uma abordagem breve ao mecanismo hierárquico é

importante para a compreensão das alterações de governação, que se fizerem sentir, ou seja, contextualizar o que existiu para compreender o que existe.

O segundo capítulo tem como objectivo uma descrição e análise da prestação de serviços sociais em Portugal, sendo estas as nossas variáveis dependentes. Esta segunda abordagem é feita para os sectores de actividade privados e terceiro sector, actores externos envolvidos na prestação desses serviços, no actual modelo de governação.

O terceiro capítulo é dedicado à metodologia, onde serão identificadas as hipóteses de estudo, as suas variáveis explicativas e a constituição do modelo de análise.

Por fim, no quarto capítulo, apresentam-se os resultados do nosso estudo, procurando expor as conclusões retiradas da análise dos dados, para as nossas variáveis dependentes, em duas dimensões de análise, número de equipamentos sociais e número de utentes abrangidos pelas respostas sociais.

**CAPÍTULO I - MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO NA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS SOCIAIS**

Introdução

Por considerarmos que a explicação da prestação de serviços sociais, através do actual modelo de governação, hierarquia, mercado e *network*, não pode ignorar toda a herança dos acontecimentos históricos, que contribuíram para a actual conjectura socioeconómica, no primeiro ponto, deste capítulo, temos a pretensão de fazer uma breve resenha histórica, que permita enquadrar a matéria tratada.

A segunda parte vai ser dedicada a uma abordagem sobre os mecanismos de governação, hierarquia, mercado e *networks*. Os mecanismos de mercado e *network* traduzem-se em diferentes formas de coordenação, de descentralização de responsabilidades, com recurso a entidades independentes do governo, que operam no sector privado e entidades que actuam em rede, o designado terceiro sector, que vão substituindo e complementando o mecanismo de governação hierárquico. Esta revisão bibliográfica procurará caracterizar os diferentes mecanismos, análise que consideramos fundamental para a justificação da sua utilização, mais ou menos frequente, por parte do Estado, na prestação de serviços sociais.

1.1 Enquadramento histórico

A história da governação pública tem sofrido alterações ao longo dos tempos, acompanhada por vários modelos de governação. As alterações económicas e financeiras sentidas, na Europa, durante o século XX, foram marcadas por duas guerras mundiais, que vieram provocar alterações no papel do Estado. Passamos de um Estado Liberal (até ao ano de 1930) a um Estado Intervencionista (de 1930 a 1980), reinando o modelo de governação hierárquico.

O Estado Liberal incentivava a participação do cidadão na concretização da vontade do Estado, a liberdade individual, a propriedade privada e segurança jurídica. O Estado era regulado por leis que reflectiam a vontade de grupos dominantes (Lancheros-Gámez, 2009). Segundo Marshall (1967), citado por Silva & Mattos (2009), estava apenas preocupado com o amparo dos mais pobres e não intervinha na vida normal da comunidade. Este modelo caracteriza-se por uma Administração Pública mínima, submetido a um controlo político rigoroso. É um Estado desregulador e descentralizador (Bilhim, 2004).

O Estado intervencionista, *Welfare State*, alargou a sua área de actuação, pretendeu resolver os problemas provocados pela crise económica, impondo-se definitivamente na Europa, no período posterior à segunda Guerra Mundial. Caracterizou-se por um aumento da sua

intervenção na vida económica e social e num crescimento da despesa pública (Rocha, 2001). Atkinson (1996) define *Welfare State*, como um Estado que orienta a sua política para uma redistribuição de rendimentos, criando programas de protecção ao desemprego, pobreza e exclusão social. Pierson (1991), citado por Ferreira (2000a), refere que muitos países do mundo estavam a atravessar uma “*era dourada*” caracterizada por um acelerado desenvolvimento económico e crescimento de programas sociais. Nesse período, neo-liberal, verificou-se um alargamento da Administração Pública, fruto de um crescimento do número de funcionários e despesas públicas. O Estado respondia às exigências dos cidadãos, produzindo mais políticas públicas (Rocha, 2001).

O primeiro choque petrolífero (em 1973) originou uma recessão económica. Viveu-se um período de inflação, sem crescimento económico. Esta situação conduziu a uma crise social. Se, por um lado, o Estado necessita de diminuir a sua despesa social, por outro, a crise económica provoca mais desemprego e mais situações de precariedade social. Segundo Midgley (1997), citado por Ferreira, (2000a), o Estado sofreu pressões, para dar protecção às novas necessidades, sentidas pela população. Ao mesmo tempo, assistiu-se a um envelhecimento da população, que exigia um aumento da despesa com cuidados de saúde e segurança social.

O modelo de governação adoptado foi posto em causa, sucedendo-se o Estado empreendedor/regulador (de 1980 a 2000), caracterizado por uma gestão empresarial, onde predominam dois modelos de governação, Hierárquico e NGP. A actividade do Estado foi alterada, pelo que, passamos a ter um Estado mais regulamentador e menos intervencionista (Bilhim, 2004a).

Actualmente existe um Estado parceiro, caracterizado pelo surgimento de parcerias e colaboração do terceiro sector. É gerido por três modelos de governação, o modelo hierárquico, NGP e *Networks*. O Estado não eliminou a sua intervenção na vida económica e social, mas passou a desempenhar essas funções de forma diferente, transformando o conceito de Administração Pública. A providência social passou a ser constituída pelo Estado, agentes privados e organizações sem fins lucrativos (Rodrigues, 2005).

Na altura em que a maior parte dos países da Europeus já estavam a viver uma recessão económica, Portugal assiste ao desenvolvimento do Estado social, que teve o seu maior impacto após a revolução de 25 de Abril de 1974. Assistiu-se a uma profunda alteração das

políticas sociais, relacionadas com o alargamento dos papéis do Estado e uma alteração de cidadania social. A sociedade civil passou a ser mais dinâmica, mediante problemas sociais das populações. Essas alterações foram motivadas pela forte pressão social, que Portugal enfrentou, após o 25 de Abril. O objectivo era garantir um mínimo de sobrevivência social e uma redistribuição mais igualitária de recursos estatais (DDS, 2011).

Ao nível da Segurança Social verificou-se o desenvolvimento de políticas sociais, que visavam a protecção em vários âmbitos, como a velhice, deficiência, desemprego, maternidade, entre outros. Assistimos à criação de algumas medidas históricas, destinadas a diminuir a pobreza extrema, como a atribuição do subsídio de desemprego, fixação do salário mínimo nacional e pensão social (DDS, 2011).

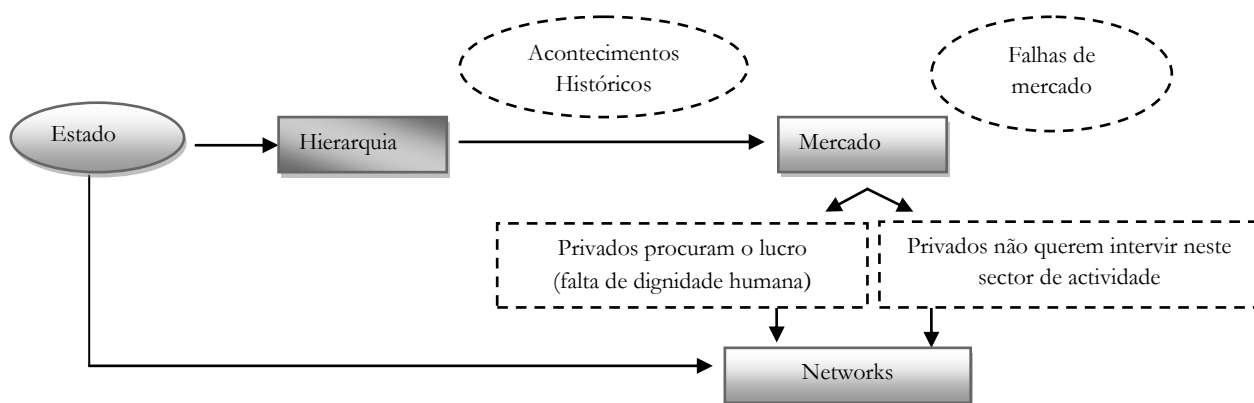
A partir de 25 de Abril de 1974, o terceiro sector também sofreu alterações semelhantes às ocorridas na Europa Ocidental, com características próprias da história nacional. A convergência do modelo económico, político e social alinhado com os padrões da Europa comunitária foram marcados, segundo Quintão (2011), por três momentos históricos: Período revolucionário, após o 25 de Abril (entre dois a três anos), de grande instabilidade política e de tentativa de construção de um sistema político democrático (com ideias de um sistema económico socialista). A sociedade civil tornou-se mais dinâmica e organizada. Assistiu-se ao nascimento de organizações relacionadas com a defesa dos direitos e liberdades fundamentais de um Estado democrático, como associações políticas, patronais e sindicais. Surgiram também associações de moradores, de educação popular, iniciativas para respostas a grupos específicos, novas cooperativas. Estes movimentos visavam responder quer a necessidades básicas fundamentais, como alimentação, habitação, educação, saúde, quer a problemas mais específicos, como a deficiência; Período anterior à adesão de Portugal à actual União Europeia (entre os anos 70 e 80), caracterizado por um retrocesso dos ideais democráticos, adopção de políticas económicas restritivas, típicas do sistema liberal, alinhadas com a tendência sentida no contexto internacional, houve um abrandamento do movimento civil organizado, referido anteriormente; Entrada de Portugal na União Europeia, período de estabilidade caracterizado por uma integração económica, social e política. A tendência do terceiro sector tomava o rumo semelhante ao da Europa.

O terceiro sector é constituído por uma variedade de instituições sem fins lucrativos, sendo maioritariamente representada pelas IPSS. Na década de noventa, estas instituições, constituem o grupo de organizações com maior expressão. No ano de 1996 existiam 2998

IPSS e em 2005 o número de IPSS totaliza 4713, verificando-se assim um crescimento superior a 57% (Carneiro, 2006). Estas, marcam a sua posição no terceiro sector, quer pelo seu desempenho no sistema de protecção social, quer pela sua expressão quantitativa e abrangência territorial e económica (Quintão, 2011). As referidas organizações, independentes do Estado, são vistas como parceiras sociais, com utilidade pública e passam a ser apoiadas e financiadas pelo Estado (Despacho Normativo nº75/92, de 20 de Maio).

O Estado assumiu inicialmente a produção de serviços sociais. No entanto, devido aos acontecimentos históricos referidos, sentiu-se pressionado a alterar a sua forma de governação, adoptando uma atitude menos intervencionista, passando a dar liberdade e incentivo à iniciativa privada na produção de serviços sociais. No entanto, o mercado apresenta falhas, neste sector de actividade, que podem ter origem nas assimetrias de informação, oportunismo dos agentes, externalidades, entre outros. São várias as razões que podem levar à falta de motivação de agentes privados a intervir neste sector de actividade. Tratando-se de bens relacionados com a dignidade social, o Estado é “obrigado” a intervir, passando a actuar em parceria, com o terceiro sector.

Figura 2. Mecanismos de governação utilizados na prestação de serviços sociais



Fonte: Elaboração própria.

O nosso estudo situa-se neste contexto histórico. O Estado externalizou a produção de serviços sociais, com recurso ao mercado, onde se encontram as entidades lucrativas, ou através de uma parceria com o terceiro sector, predominando as entidades sem fins lucrativos. Embora o terceiro sector assuma uma maior relevância na prestação de serviços sociais, nos interesses da Segurança Social, não podemos ignorar o facto das entidades lucrativas também terem quota no mercado, que tem vindo a aumentar, nos últimos anos, de uma forma mais lenta.

1.2 Mecanismos de Governação

1.2.1 Hierárquico

O mecanismo de governação hierárquico está assente na definição de regras e objectivos, distribuição de tarefas, atribuição de responsabilidades e controlo directo. Trata-se de um conjunto de mecanismos de coordenação, baseados em autoridade e domínio (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004).

Este modelo tem subjacente a autoridade racional, propicio para responder a solicitações uniformes, impondo procedimentos standardizados. As organizações adoptam um conjunto de regras perceptíveis e abrangentes. Os comportamentos esperados são previamente previstos. As missões de trabalho estão especificadas, para que cada funcionário e departamento saibam exactamente as suas tarefas e as formas de as executar. Neste tipo de estrutura, existe um órgão de comando, responsável por validar regras, dividir tarefas e impor comportamentos, na perspectiva de conseguir obter os resultados esperados. A autoridade deve estar bem definida, para que cada departamento tenha conhecimento do seu superior hierárquico. Estas organizações promovem relações impessoais, para que, por um lado, as solicitações externas tenham um tratamento igual e, por outro, que os funcionários sejam vistos como factores produtivos (Weber, 1947).

O sistema burocrático influencia a estrutura da organização. A repartição das tarefas, com objectivo de simplificar operações complexas, implica existência de coordenação entre vários departamentos. Assim, a introdução de uma autoridade formal, através de hierarquia, em organizações de elevada dimensão, numa vivência estável, é o mais adequado para alcançar os objectivos propostos (Blau & Meyer, 1971).

Neste modelo, a governação tem inerente uma responsabilização directa do Estado, no que se refere à planificação da oferta de bens e serviços públicos, a propriedade dos factores produtivos necessários para responder à sua planificação, o seu financiamento, meios de acesso, controlo e avaliação (Stein, 1993).

A Administração Pública é tradicionalmente caracterizada por organizar a sua estrutura de acordo com o modelo weberiano, assente numa separação vertical das tarefas e autoridade. A responsabilidade de todas as actividades, desempenhadas pela organização, está concentrada no seu topo. Caracterizado por controlo hierárquico, regulamentos internos, estabilidade,

carreira, neutralidade. Por estas características entende-se, normalmente, que esta estrutura está adequada às funções do governo (Araújo, 1998).

Chisholm (1992) refere que este tipo de coordenação é o mecanismo mais familiar, utilizado para efectuar a coordenação entre os programas, definidos pelo governo, e as organizações do Estado. O autor considera que embora a hierarquia seja o meio mais convencional do governo lidar com a coordenação e outros problemas, não é o mecanismo mais apropriado para alcançar os seus fins. A acção governativa exige a delegação de autoridade (Huber & Shipan, 2002). Essa partilha de responsabilidades vai permitir uma acção governativa mais eficiente. A dificuldade reside em encontrar meios que permitam um equilíbrio entre as organizações do Estado e a necessidade de uma acção governativa mais coerente (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004).

A Administração Pública é controlada hierarquicamente pelos seus ministros, num sistema *top-down*, inibindo o envolvimento dos funcionários na gestão, devido à rigidez das regras implementadas (Peters, 2001). Este sistema, segundo Walsh (1995), tem as suas limitações. A constante luta pelo poder, falta de flexibilidade nas decisões, a necessidade constante de comunicação com os superiores hierárquicos, para qualquer decisão, traduz-se numa elevada carga de trabalho, que dificulta a acção governativa de atender a todas as situações. O Autor também refere que a ausência do mecanismo de mercado, caracterizado por um sistema de preços, penaliza o governo por inacessibilidade de informações importantes, para poder tomar as melhores decisões.

A estrutura burocrática definida por Weber foi questionada por Coase (1937) e Williamson (1975). Os autores argumentam que o mecanismo de governação hierárquico ou de mercado, são alternativos, traduzem-se em formas diferentes de coordenar e controlar a actividade da Administração Pública. Na hierarquia existe um controlo e coordenação directa, no mercado a intervenção é indirecta. A questão que se coloca é saber qual o mecanismo mais apropriado. As limitações da hierarquia assentam na atenção excessiva às regras e normas em vez de se fixarem nos resultados e satisfação da comunidade. Estas limitações podem levar a uma ineficiência de gestão. A literatura sobre as organizações menciona algumas características responsáveis pelos problemas que o mecanismo de governação hierárquico apresenta, como a limitação à inovação, uma cultura mais centrada no procedimento do que no desempenho, falta de responsabilização e transparência. As razões referidas associadas às pressões para a

reforma e considerações ideológicas, originaram alterações à forma de governação e influenciaram o desenvolvimento da NGP, década 80 (Araújo, 2000).

1.2.2 Mercado

Já foi referido, algumas vezes, o modelo de governação NGP. No entanto, convém clarificar que este não é objecto de estudo, no presente trabalho. O seu conceito é vasto, complexo e difícil de definir, não existindo um consenso na literatura. A sua referência teve como finalidade contextualizar a matéria que vai ser abordada neste ponto do trabalho. Assim, realçamos que o mercado é, apenas, um complemento da NGP.

Neste ponto do trabalho pretendemos abordar o mecanismo de externalização de serviços públicos através do mercado. No caso concreto de serviços sociais, a sua externalização caracteriza-se, maioritariamente, pela sua liberalização e não pela contratualização. A adopção deste mecanismo tem como objectivo incentivar a participação privada, na expectativa do mercado resolver as necessidades sociais. No entanto, as características do próprio mecanismo e as especificidades do serviço em causa, provocam falhas de mercado.

Tal como já referimos, no primeiro ponto deste capítulo, na década 80, Portugal altera a sua forma de intervenção nos problemas públicos. A dificuldade sentida, para resolver problemas emergentes, conduziu o Estado a alterar a sua organização tradicional, adoptando ideias liberais. O mecanismo de governação hierárquico foi alterado para novas formas de coordenação, assentes na contratação. Esta nova forma de actuação é justificada pela existência de maior responsabilização, fornecimento de produtos e serviços com menor custo e maior qualidade (Araújo, 2000).

Até algum tempo atrás, a visão tradicional da economia girava em torno do sector público e sector privado. O privado era observado como uma forma de transacções de mercado, regido por relações económicas de competição, que envolviam a compra e venda de bens e serviços. O Sector público era visto como um conjunto de instituições governamentais, regido por um sistema de Administração Pública burocrático, por via do qual eram fornecidos bens e serviços públicos (Ostrom & Ostrom, 1999).

O mercado pressupõe a disponibilidade de informação, a todos os actores envolvidos, sobre os preços praticados e as condições de comercialização (Hodgson, 1994). Grandori (1997)

acrescenta que existe um interesse comum a todos os agentes, que se encontram no mercado, já que todos procuram a maximização da sua utilidade, através de estratégias individuais.

A economia pública não necessita de ser um monopólio exclusivo do governo, podendo existir uma participação privada no fornecimento de bens e serviços públicos. Para tal entendimento, os autores começam por distinguir a sua natureza através dos factores de exclusão e acção combinada de uso. A exclusão acontece quando existe a possibilidade de negar o fornecimento de um determinado bem ou serviço a um potencial utilizador, pelo facto de não satisfazer as condições oferecidas pelo fornecedor. Relativamente à acção combinada de uso, referem que esta acção não existe, quando o bem ou serviço, consumido por um utente, impede o consumo por outro potencial consumidor. Sempre que existe possibilidade de exclusão e não existe uso combinado de consumo estamos perante bens privados. Estes dois factores de medição são independentes e é a sua frequência, combinada ou não, que vai determinar a natureza dos bens (Ostrom & Ostrom, 1999).

Tabela 1. Tipos de bens

	Uso alternativo	Uso conjunto
Possibilidade de Exclusão	Bens privados	<i>Toll good</i> Bem misto
Impossibilidade de exclusão	<i>Common pool resource</i> Bem misto	Bens públicos

Fonte: Adaptado de Ostrom (1999:78).

Da classificação apresentada, verificamos que bens privados são caracterizados por possibilidade de exclusão e uso alternativo. Os utentes adquirem bens e serviços mediante determinadas condições e preço. Estes bens são facilmente mensuráveis quantitativamente e qualitativamente. O cliente tem conhecimento das condições contratuais, normalmente existe alternativa de escolha, tipo e qualidade de bens e o seu consumo pode ser feito isoladamente. A sua comercialização, geralmente, é assegurada pelo mercado (Ostrom & Ostrom, 1999).

Os bens *Toll good*, caracterizados pela possibilidade de exclusão e uso conjunto, de que é exemplo o teatro, onde o consumidor paga um preço, mas o espectáculo é observado em conjunto. O comportamento inadequado de um espectador pode colocar em causa a

qualidade do bem, que está a ser consumido simultaneamente por várias pessoas. O valor do bem depende tanto da qualidade da produção como da forma que é utilizado pelas outras pessoas (Ostrom & Ostrom, 1999).

Os bens públicos, são caracterizados simultaneamente pela impossibilidade de exclusão e uso conjunto, difíceis de mensurar (qualitativamente e quantitativamente), consumidos simultaneamente por muitos utilizadores, escassez de escolha, tipo ou qualidade do bem. O seu pagamento geralmente não se relaciona com o seu consumo. Por estas razões são assegurados pelo Estado, se contrário, a sua produção era posta em causa (Ostrom & Ostrom, 1999).

Os bens *Common pool resource*, exemplificado pelos autores através da água bombeada de bacias subterrâneas ou peixes retirados de um oceano, são caracterizados por impossibilidade de exclusão e uso alternativo. Nestes casos o problema é mais complexo, dado que estamos perante bens em que o Estado dificilmente consegue evitar o seu acesso e o seu uso vai impedir o consumo por outros potenciais utilizadores. Nas situações de impossibilidade de exclusão, bens públicos e *Common pool resource*, existe incentivo para um oportunismo dos agentes. São indivíduos que têm recursos disponíveis, sem que para tal tenham contribuído e que com um pequeno esforço conseguem comercializar esses bens, actuando como “*free-riders*”¹. O indivíduo que consegue tirar proveito de um recurso gratuito dificilmente se preocupará com os interesses dos outros potenciais utilizadores. Nesse caso, a sua actuação vai inviabilizar o consumo desses bens por outras pessoas. Essa acção colocará em causa o fornecimento satisfatório desses bens, que são fundamentais para o bem-estar da sociedade. Assim, estes só poderão ser fornecidos pelo mecanismo de mercado, se o Estado assegurar o seu regular funcionamento, estabelecendo sanções coercivas e impondo contribuições, a todas as pessoas constituintes da comunidade (Ostrom & Ostrom, 1999).

A existência de uma grande quantidade de bens e serviços caracterizados, simultaneamente ou não, pela não exclusão e uso conjunto, constitui um problema para o governo que, com a escassez de recursos monetários, se vê obrigado a repensar a sua forma de organização, para conseguir obter resultados satisfatórios. Se existem falhas de mercado derivadas da especificidade de determinados bens e serviços, o mesmo acontece com o Estado que, por vezes, devido às características de determinados bens e serviços não consegue satisfazer a

¹ Pessoa que recebe o benefício de um bem ou serviço e não despende recursos monetários em contrapartida

comunidade. O mercado apresenta importantes características para o desenvolvimento da economia pública, necessitando que o governo exerça o seu poder regulador (Ostrom & Ostrom, 1999).

Assim, para explicar a introdução de mecanismos de mercado na economia pública, os autores argumentam sobre as características da unidade de consumo colectivo e unidade de produção, que influenciam essas alterações. A unidade de consumo colectivo é da responsabilidade do Estado, a quem cabe a decisão dos bens e serviços a produzir, bem como o seu planeamento, financiamento e averiguação da qualidade do seu fornecimento. A unidade de produção, que pode ser da responsabilidade do Estado, empresas com fins lucrativos ou entidades sem fins lucrativos, caberá o seu fabrico e distribuição. Embora, as duas unidades sirvam o mesmo público, podem operar em separado (Ostrom & Ostrom, 1999).

Com o surgimento de contratos, na Administração Pública, aparecem novos relacionamentos, que vieram diminuir o papel do mecanismo de governação hierárquico. Passa a existir uma delegação de competências, entre o poder central e empresas do sector público ou privado (Harrison, 1993). O mecanismo de governação, baseado num contrato, onde o Estado fica com a responsabilidade de financiar o bem ou serviço e transfere a responsabilidade de produção a uma empresa pública, privada ou instituições sem fins lucrativos, está assente na teoria do principal agente, onde o governo (agente principal) deve estabelecer uma relação contratual (contrato escrito) com o melhor agente, de quem se espera vir a ter um comportamento mais adequado aos seus objectivos. Foi esta divisão, entre fornecedor e comprador, que veio introduzir a forma de coordenação de tipo mercado. A impossibilidade de escolha, pela existência de um fornecedor isolado, é alterada para uma pluralidade de fornecedores. O governo passa a ser o núcleo de uma constelação de fornecedores, de bens e serviços públicos, através de uma relação contratual (Araújo, 2000). Assistiu-se a uma integração da dicotomia política-administração, onde o governo, passou a assumir o papel de comprador, altamente qualificado, reduzindo a sua parte operativa (Frederickson, 1996). De realçar, no caso dos serviços sociais em análise, que o facto de o Estado liberalizar a sua comercialização aos agentes privados, assumindo muitas vezes, apenas, o papel de regulador, também são práticas de mercado.

De acordo com Boyne (1996) a adopção desse mecanismo de governação é justificado pela concorrência, sendo este um factor essencial para a eficiência relacionada, quer com a capacidade de resposta às preferências reclamadas pela população, quer com a produção de

bens e serviços ao menor custo possível. A concorrência contrasta com o monopólio, que o Estado vinha exercendo sobre alguns bens e serviços públicos. Esta prática vai permitir o esbatimento da fronteira, que existia, entre o Estado e o sector privado (Reh fuss, 1991).

Para definir o conceito de concorrência importa lembrar a famosa frase de Smith (1937:14) *“is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest”*. A frase realça a importância, que num mercado competitivo, os agentes procuram obter o máximo de lucro e para concretizar esse objectivo os seus esforços são direccionados para a satisfação das necessidades dos consumidores. As empresas só conseguirão ganhar quota de mercado se atraírem clientes e para isso é necessário fornecer um bom atendimento e praticar preços acessíveis, em proporção com a quantidade e qualidade (Ben-Ner, 2003). Ben-Ner refere que para existir concorrência perfeita é necessário que existam uma série de condições, entre os agentes que operam no mercado, sintetizada na Tabela 2.

Tabela 2. Condições que implicam a concorrência

Condição	Descrição
Inexistência de monopólios	Existem compradores e consumidores suficientes no mercado, eliminando a hipótese de existência de monopólios
Informação	Os vendedores e compradores têm conhecimento da informação necessária (característica do bem ou serviço comercializado) para efectuar uma avaliação
Rivalidade	O consumo é rival
Exclusão	Possibilidade da empresa controlar o acesso a um determinado bem ou serviço e cobrar pelo seu consumo
Anonimato	Quando as entidades apresentam as mesmas condições contratuais devem ser consideradas equivalentes, independentemente da sua identidade
Sem externalidades	As acções dos vendedores ou os seus produtos não devem causar danos ou benefícios às pessoas que não consomem esses bens

Fonte: Adaptado de Ben-Ner (2003:5).

Na utilização de mecanismos de mercado não quer dizer que o Estado se demita da sua função, o que importa é que a concorrência pode trazer melhores resultados de eficiência,

independentemente de ser o Estado ou agentes privados, a produzir bens e serviços (Osborne & Gaebler, 1992). A adopção de ferramentas de gestão privada, caracterizadas pela flexibilização da gestão e de rivalidade entre fornecedores, é fundamental para obter melhores resultados, de eficiência e qualidade (Rodrigues & Araújo, 2005). O Estado altera o seu papel, actuando como moderador das relações estabelecidas com agentes privados, de forma a conseguir fornecer políticas que melhor sirvam a população (Deakin & Walsh, 1996).

O Estado não necessitaria de intervir na produção de bens e serviços sociais se existisse o óptimo de Pareto. Este modelo ideal traduz-se na existência de um mercado eficiente, ou seja, as pessoas têm consciência de que necessitam de consumir determinados bens e serviços e livremente o mercado produz esses recursos. Numa situação de equilíbrio, a procura é satisfeita de forma transparente, ou seja, esses bens são adquiridos por um preço que traduzem a preferência da procura. Existe uma maximização de utilidade, quer dos utilizadores do serviço, quer do comportamento lucrativo dos agentes privados. Os bens são distribuídos de tal forma que ambas as partes atingem bem-estar, sem implicar o mau estar de outra pessoa. Este modelo ideal de competição é violado por falhas de mercado (Weimer & Vining, 1999).

Os autores argumentam que existem situações em que o comportamento descentralizado, do Estado, leva à ineficiência de Pareto, como os bens públicos, externalidades, monopólios naturais e assimetrias de informação. Os bens públicos pelas suas características de falta de competitividade e não exclusão. As externalidades, positivas ou negativas, resultam no envolvimento involuntário de alguém, não relacionado, directamente, com a produção ou consumo. A acção de uma pessoa interfere no bem-estar de outra e esses efeitos, positivos ou negativos, não influenciam o preço praticado no mercado. Considerando que o nível de eficiência é atingido quando existe uma igualdade entre o preço do produto e o custo marginal social, uma externalidade negativa impõe prejuízos a pessoas ou entidades externas ao negócio, neste caso vamos ter um custo marginal social maior que o custo marginal privado. Um exemplo simples, apontado, é a poluição do cigarro. Existindo pessoas que não gostam ou são alérgicos, quando se deslocam a um restaurante e estão dispostos a esperar um tempo extra, para poder sentar-se na secção de não fumadores, ou simplesmente desistem e abandonam o local. As externalidades positivas acontecem quando o benefício marginal social é superior ao benefício marginal privado. Para exemplificar, falam da administração de vacinas que reduzem o risco de doenças infecciosas em toda a comunidade envolvente. No caso de

um monopólio natural, Weimer e Vining (1999) falam da probabilidade de uma empresa poder produzir, a um custo inferior ao das empresas que se encontram no mercado. Apenas essa entidade consegue produzir, explorando as economias de escala. Essa situação pode provocar preços de mercado superiores ao valor de eficiência, ou seja, preço maior que o custo marginal (Weimer & Vining, 1999).

A decisão de externalizar a produção de determinados bens e serviços é feita pelo Estado. Um factor que pode influenciar essa decisão é a poupança com os custos de transacção. Coase (1937) argumenta que a razão principal de formar uma empresa é economizar nos custos de organizar a produção. A produção de bens e serviços suportam custos de coordenação, que não podem ser ignorados. Estes estão relacionados com a localização das suas unidades operativas, alocação de recursos, divisão do trabalho, capacidade de negociação e acompanhamento da quantidade e qualidade produzidas. Segundo Williamson (1975) a transacção deve ser observada como uma troca, de bens e serviços, efectuada entre pessoas, não se restringindo ao mercado nacional. Assim, não podemos analisar os custos, de um fornecimento de bens e serviços, apenas pelos seus custos de produção. Existem custos associados à comercialização, relacionados com as estruturas que os sustentam, mecanismo de mercado ou hierarquia. A escolha, de um dos dois modelos, para o fornecimento, de bens e serviços públicos, é justificada pelos custos de transacção, intimamente relacionados com as assimetrias de informação e complexidade do bem ou serviço. A dificuldade reside no controlo, efectuado pelos responsáveis, no desenvolvimento das actividades e cumprimento dos objectivos estabelecidos (Williamson, 1985).

Araújo (2000) refere que o estabelecimento de um contrato implica conhecimento de vários factores inerentes ao mercado: Identificar o bem ou serviço, ou seja, saber o que pretende adquirir; Conhecimento de potenciais fornecedores; Determinar um preço que pode ser fixo, custo do bem acrescido do lucro ou uma solução intermédia, ou seja, saber como comprar; Duração do contrato; Frequência do contrato e controlo do cumprimento do estabelecido contratualmente. No entanto, existem situações, que devido à natureza dos bens e serviços, é difícil prever todas as condições do contrato ou averiguar a quantidade e qualidade fornecida, como se passa nos serviços relacionados com a educação, acção social e saúde. Coase (1937) argumenta que esta dificuldade contratual limita os custos de transacção, uma vez que existe uma racionalidade limitada e um oportunismo dos intervenientes na relação contratual.

Rodrigues (2009) resume esta forma de governação como um mecanismo dotado de partilha de responsabilidades, entre dois intervenientes, com personalidade jurídica independente, responsáveis por funções distintas, entidade que promove e contrata o fornecimento, de determinado bem ou serviço, e entidade que é contratada e responsabilizada pela sua produção. Esta forma de governação também é caracterizada pela concorrência, entre os agentes de mercado, capacidade de decisão sobre o fornecedor, assim como a relação contratual estabelecida entre o contratante e contratado. O autor também refere que o seu financiamento pode ser integral, co-financiado ou ser totalmente coberto pelo seu utilizador.

1.2.3 Networks

Este modelo surge como uma alternativa ao modelo hierárquico e produtor de bens e serviços públicos, fornecendo os referidos bens e serviços, numa acção conjunta de vários actores, ou seja, em parceria (Brandsen & Pestoff, 2006). As parcerias inter-sectoriais são vistas como uma solução para os problemas sociais, enfrentados pelas sociedades contemporâneas. A racionalidade de parceria, entre sectores, sugere que cada parceiro sectorial, público, privado e sem fins lucrativos, têm vantagens que podem ajudar o Estado a resolver as dificuldades sociais, com maior eficácia, eficiência e equidade (Andrews & Entwistle, 2010).

Alter & Hage (1993), citado por Lasker, Weiss & Miller (2001), referem que o trabalho conjunto, com base na cooperação, de duas ou mais organizações, para a prestação de serviços complexos, produz resultados mais eficazes do que a acção isolada de cada um deles. Este cenário de cooperação permitirá alcançar resultados melhores, para todos os actores envolvidos na rede, do que o cenário da competição (Axelrod & Hamilton, 1981). O trabalho de grupo só é possível ser efectuado se existir confiança entre todos os parceiros (Fountain, 1998).

Segundo Klijn & Teisman (1991), citado por Klijn, Koppenjan & Termeer (1995), as redes também são entendidas como as relações que se estabelecem entre vários parceiros, envolvidos em torno de problemas políticos ou recursos escassos. Estas acções são mutuamente dependentes, desenvolvem-se a médio e longo prazo, permitindo assim alguma estabilidade no seu relacionamento. Outros autores consideram que as parcerias entre pessoas e organizações diferentes permitem sinergias, através de uma complementaridade de forças e capacidades distintas (Lasker, Weiss, & Miller, 2001). Os parceiros só conseguem obter resultados satisfatórios, para si, se existir cooperação entre todos. É graças a esta característica

de dependência que os actores interagem. Esta acção obriga a um estabelecimento de relações, que, com o desenvolvimento da parceria, obtêm recursos, como conhecimento, status, legitimidade, informação e financiamento (Aldrich, 1979).

Johnston e Lawrence (1988) consideram que a produção de bens e serviços, desenvolvida por um conjunto de entidades independentes, que trabalham em conjunto, para realizar determinados objectivos, resulta numa parceria de valor acrescentado. A adopção de parcerias, entre o sector privado e o sector público, é utilizado na perspectiva de maximizar o retorno de recursos escassos (Arya & Lin, 2007). Uma das vantagens das *networks* está relacionada com o oportunismo dos seus intervenientes. Tendo em conta que estes actuam de forma voluntária, desenvolvem a sua actividade, tentando tirar o máximo de rentabilidade, a fim de atingir os objectivos definidos, sem qualquer motivação oportunista (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004).

Kooiman & Vliet (1993), citado por Rodrigues (2009), são da opinião que o modelo de gestão *networks* contribui para uma melhor resposta aos três grandes desafios que os governos enfrentam, complexidade, dinamismo e diversidade. Complexidade, para a resolução de problemas complexos, o governo influencia a criação e a mudança de parcerias. Dinâmico, na medida que exige a capacidade de substituir os actores envolvidos, de forma alcançar melhores resultados. Diversidade, em virtude de integrar diferentes parceiros sociais na acção desenvolvida pelo governo.

Outros autores consideram que uma *network* é desenvolvida quando, entre dois ou mais intervenientes, são identificados interesses complementares, dado que a actividade de um completa a actividade do outro e ambos ganham, estabelecendo uma relação de confiança e lealdade (Lowndes & Skelcher, 1998). Neste tipo de redes, em que cada parceiro está interessado em ganhar a cooperação do outro e adquirir confiança, conseguem, mais facilmente sucesso, na sua acção em parceria (Considine & Lewis, 2003).

Waddock (1988) define parcerias sociais como um compromisso, assumido por organizações de sectores económicos diferentes. Essa relação engloba uma afectação de recursos (não só monetários) de todas as parceiras. A sua actividade é desenvolvida para resolver problemas comuns. Esse problema pode ser definido, pelo menos em parte, como uma questão social (educação, saúde e ambiente) onde a sua resolução vai trazer benefícios para todos os

intervenientes. Tendo em conta que estamos perante uma actuação desencadeada numa arena social, todos devem participar activamente.

Segundo Kellner e Thackray (1999), citado por Brinkerhoff (2002), a reciprocidade e dependência mútua responsabiliza cada parceiro no processo de prestação de bens e serviços sociais, procura maximizar os benefícios de cada um, sujeitos aos limites impostos pela oportunidade de desenvolver objectivos comuns. Para completar a reciprocidade Austin (2000) refere que se todos os parceiros beneficiam, existe um equilíbrio de valor e as suas relações tendem a ser duradouras.

Cohen e Uphoff (1977) definem parceria ideal, do ponto de vista popular, como uma participação voluntária organizada, continua, directa e de âmbito alargado. Brinkerhoff (2002) refere que o tipo ideal de parceria inclui uma actuação entre diversos actores, com base numa determinação de objectivos, aceite por todos os intervenientes, orientado para uma divisão racional de actividades, estabelecidas através da comparação dos benefícios que cada um tem. Existe um equilíbrio de sinergias em virtude de todos os actores influenciarem o sistema. Também está patente a autonomia de cada actor, dado que deve existir igualdade de participação na tomada de decisões, respeito mútuo e transparência. A parceria é desenvolvida para que os objectivos sejam alcançados de forma eficaz e eficiente.

O mecanismo de governação *network* caracteriza-se pela criação de parcerias, entre o Governo e outros sectores, com base em confiança e colaboração, tendo como objectivos a resolução de problemas complexos, vividos actualmente. O autor refere que quando o Estado decide externalizar a produção, a solução mais adequada para resolver o problema é a constituição de uma *network* (Rodrigues,2009).

Este modelo governativo é utilizado, actualmente, pelo Estado Português, para a produção de bens e serviços públicos, nomeadamente serviços no âmbito da acção social. O Estado constitui parcerias com IPSS, através de acordos de cooperação. Esta abordagem visou, apenas, caracterizar o modelo de governação *networks*. Não podemos retirar daqui qualquer conclusão sobre a sua eficiência e eficácia, não sendo esse o objectivo do presente trabalho.

Ideias chave

Este capítulo visou demonstrar que todos os mecanismos de governação são importantes para a prestação de bens e serviços sociais. O ideal seria que o mercado, por si só, conseguisse dar resposta à procura. No entanto, essa aspiração é violada por falhas de mercado. Nestas circunstâncias, as comunidades envolvidas perdem bem-estar. Tratando-se de bens sociais, o Estado intervém como regulador, fiscalizador, produtor ou financiador. Com isto não queremos dizer que Administração Pública deve substituir o mercado ou depositar todas as responsabilidades em instituições sociais. O importante é que se possam aproveitar todas as sinergias e se consigam racionalizar, ao máximo, recursos escassos. Por essas razões e devido às características do mecanismo de governação *network*, quando o Estado necessita de minimizar as consequências desastrosas das falhas de mercado, opta por financiar e partilhar responsabilidades com o terceiro sector. Assim, nesta área social, o Estado serve-se das instituições sem fins lucrativos para fornecer bens e serviços sociais. Esta escolha estará melhor justificada, depois de observarmos as características do terceiro sector, no próximo capítulo.

CAPÍTULO II - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Introdução

Actualmente, em Portugal a oferta de serviços sociais é assegurada predominantemente pelo terceiro sector. O Estado recuou na sua função de produtor e assume um papel de financiador e gestor de rede. As organizações sem fins lucrativos substituem o Estado, na oferta de serviços sociais e, em alguns campos sociais, as empresas lucrativas também expressam vontade de concorrer nesse mercado social. A concorrência entre os dois sectores pode existir devido a novas oportunidades de negócio. Este capítulo começará por uma abordagem às respostas sociais, que serão objecto de tratamento estatístico, no capítulo IV. A sua selecção incidirá sobre as cinco respostas sociais que tinham maior intercepção entre os dois sectores (privado e terceiro sector), tal como será referido no capítulo da metodologia. Assim, serão explicadas as principais características da creche, CATL, lar de idosos, centro de dia e SAD, bem como o papel do Estado na gestão de rede social. Também é nossa pretensão efectuar uma caracterização do terceiro sector e abordar ao seu papel na prestação de serviços sociais. Tendo em conta que as organizações sem fins lucrativos são representadas maioritariamente por IPSS, dedicaremos um pondo deste capítulo à compreensão do seu papel em Portugal, análise que consideramos importante para alcançarmos o que as IPSS se substituem ao Estado.

2.1. Enquadramento das respostas sociais e políticas adoptadas

As respostas sociais, analisadas no presente trabalho são a creche, CATL, lar de idosos, centro de dia e SAD. Estão relacionadas com o apoio à família e são resultado das transformações demográficas e alterações das responsabilidades familiares. A mulher altera o seu papel de doméstica e principal cuidadora de idosos e crianças, para integrar o mercado de trabalho (Gil, 2009). A ocupação profissional da mulher implica que a agenda política seja preenchida com preocupações de apoio às crianças e idosos.

A par da alteração do papel da mulher surgem problemas demográficos. Portugal é caracterizado por um duplo envelhecimento, por se verificar um aumento da população idosa e uma diminuição da população jovem, associados ao aumento da esperança de vida e a uma diminuição da natalidade. O índice de dependência de idosos também aumentou nos últimos anos. O acréscimo da longevidade implica a necessidade de cuidados familiares ou formais, por períodos maiores, requerendo a existência de medidas de protecção social, que permitam a conciliação entre o desenvolvimento da actividade profissional e familiar. (Gil, 2009).

O n.º 2 do artigo 67, da Constituição da República Portuguesa, refere que é função do Estado desenvolver a criação e assegurar o acesso a uma rede nacional de creches, bem como de outros equipamentos sociais, que visam apoiar a família, assim como criar uma política de terceira idade. Nesta perspectiva, o Estado, através dos Centros Distritais de Segurança Social (CDSS), desenvolve e tutela, uma rede de serviços e equipamentos, relacionadas com as respostas sociais referidas. Essas respostas sociais, da tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, podem revestir iniciativas públicas e privadas, sendo que, a iniciativa privada pode ser de empresas com fins lucrativos (sector privado) ou entidades sem fins lucrativos (terceiro sector).

Na área de infância e juventude foram criadas as respostas sociais de ama, creche familiar, creche, estabelecimento de educação pré-escolar e CATL. Visam proporcionar, em ambiente seguro, um desenvolvimento pessoal e social da criança (ISS, 2011). Nesta área de actuação contemplamos, para constituição das variáveis dependentes, as respostas sociais de creche e CATL, tal como será referido no capítulo III, referente à metodologia do presente trabalho.

A creche é o primeiro contacto da criança com uma organização, fora do seio familiar, que pretende contribuir para aquisição de determinadas capacidades e competências, auxiliando a família, na tarefa de educação da criança. Numa sociedade em transformação, em que cada vez mais existe uma partilha de responsabilidades, na educação dos filhos, o Estado e a sociedade civil procuram respostas de apoio à família. O governo, como forma de dar cumprimento à Constituição de República Portuguesa, que contempla como direito social a assistência social à criança, preenche a sua agenda com normas, princípios e directrizes, para a implementação dessas respostas. A resposta social creche tem como destinatários as crianças até aos três anos de idade (ISS, 2011), foi criada com objectivo de partilhar responsabilidades com a família, no processo evolutivo da criança, proporcionando-lhe, durante o tempo de afastamento familiar, um ambiente de bem-estar. Visa também despistar a inadaptação ou deficiência, contribuindo para um encaminhamento adequado, assim como prevenir e compensar falhas culturais e sociais, sentidas no ambiente familiar (Norma II, do Despacho Normativo 99/89, de 11 de Setembro).

O CATL, destina-se a crianças ou jovens, a partir dos seis anos de idade e tem como objetivos proporcionar um ambiente adequado ao seu desenvolvimento, incentivando a expressão, compreensão e respeito mútuo, desenvolver boas relações em grupo e entre grupos (família, escola, comunidade e estabelecimento) com vista a uma maior rentabilização dos seus

recursos. Valorizam actividades de animação cultural e procuram contribuir para uma situação social e educativa mais elevada. Também promovem a interacção e integração de crianças portadoras de deficiência, em risco ou exclusão social e familiar (ISS, 2011).

Para o desenvolvimento de políticas, de apoio à terceira idade, foram criadas as respostas sociais de centro convívio, centro de dia, centro de noite, acolhimento familiar para pessoas idosas, residência e lar de idosos. Para a nossa análise foram seleccionadas as respostas de lar de idosos e centro de dia. Foi ainda contemplada a resposta de SAD, enquadrado na área de pessoas adultas com deficiência, tendo em conta que nos seus destinatários também estão incluídas pessoas idosas.

O lar de idosos destina-se a pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, tendo como objectivo o seu acolhimento, que por razões financeiras, familiares ou de saúde, não lhes é possível permanecer no seu ambiente familiar. Nesse acolhimento são prestados cuidados para satisfação das necessidades diárias, procurando proporcionar autonomia e independência. Tratando-se de uma resposta de apoio à família, também visa o alojamento temporário, criação de condições que permitam manter e motivar os laços familiares, encaminhar e acompanhar os utentes para soluções adequadas ao seu estado (Norma II, do Despacho Normativo nº 12/98, de 25 de Fevereiro) (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006).

A criação da resposta de centro de dia tem como objectivos facultar aos idosos cuidados adequados à sua situação, apoio psicossocial e contribuir para um retardamento das consequências do envelhecimento. Visa também motivar relações interpessoais e intergeracionais, facilitar a sua estadia no seu meio habitual, retardar ou impedir a institucionalização e contribuir para que a sua vida seja a mais autónoma possível (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006).

O SAD foi pensado para a prestação de serviços a idosos no seu meio familiar e social. Revestem ajuda doméstica na sua residência, temporária ou permanente, que por razões que lhe são imputáveis (doença, deficiência e outras) não conseguem satisfazer as suas necessidades diárias. Tem como objectivos contribuir para um aumento da qualidade de vida dos utentes e família, promover cuidados físicos e apoio psicossocial (indivíduos e família), satisfação das necessidades básicas, motivar e manter as relações inter-familiares, prestar cuidados de saúde, contribuir para evitar a institucionalização e incentivar a sua autonomia (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006).

Os CDSS assumem um papel activo no desenvolvimento destas respostas sociais. Dotados de técnicos, que trabalham no terreno, estão permanentemente em contacto com as instituições e população, adquirindo conhecimento das necessidades locais. Cada um destes Centros tem responsabilidades no envio desses dados para um apuramento nacional das respostas sociais e influencia a política de intervenção do Estado. O apuramento das taxas de cobertura é um indicador importante para tomar decisões. Este indicador, não faz distinção entre entidades lucrativas e organizações do terceiro sector. O Estado conta com ambos para a prestação de serviços sociais, embora o seu apoio financeiro se direcione, maioritariamente, para as IPSS, nomeadamente através dos acordos de cooperação.

Tal como já referimos, no primeiro capítulo, o Estado produtor de serviços sociais tem vindo a abandonar esse papel, para assumir um papel de gestor de rede social. Um exemplo da sua fraca envolvência é o decréscimo dos estabelecimentos integrados dos CDSS. Este necessita de intervir quando o mercado não responde adequadamente às solicitações sociais, que pode ser originada por dois motivos, não está interessado no negócio ou a sua oferta pode estar a penalizar os seus utilizadores. Nesta situação o Estado actua, maioritariamente, com recurso às IPSS. Estas instituições, assumem a maior representatividade na produção destes serviços e são participadas pela Segurança Social, através dos acordos de cooperação. A Administração Pública serve-se destas organizações para prosseguir fins de acção social. Para um melhor entendimento sobre as vantagens que o Estado tem nas parcerias desenvolvidas, com o terceiro sector, e dada a sua representatividade, achamos pertinente efectuar a sua abordagem, no presente capítulo.

2.2. O Estado como gestor de rede

O Estado, tal como já referimos, na abordagem ao mecanismo de governação de mercado, assume um papel regulador. Esta função direcciona-se para o controlo de preços, qualidade e quantidade, dos produtos comercializados pelas empresas lucrativas. Cumpre aos serviços do Estado legitimar, fiscalizar, supervisionar e exercer o seu poder de autoridade para penalizar, em caso de incumprimento. A regulamentação emitida pelo Estado não interfere nos objectivos das referidas empresas, apenas pode condicionar os seus incentivos pela ameaça de aplicação de multas e outras penalidades (Ben-Ner, 2003).

O Estado Português dá abertura às empresas privadas com fins lucrativos para que possam operar no mercado de serviços sociais. Esta ideia está bem patente na Lei de bases da

Segurança Social, quando refere que a acção social também deve ser articulada com actividades de instituições não públicas (nº 3 do artigo 29º, da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro). Essa legislação, no seu artigo 33º, refere que os equipamentos sociais criados por entidades privadas lucrativas, podem usufruir dos incentivos e benefícios regulamentados por lei. Esses estabelecimentos, de acordo com o artigo 34º, necessitam de licenciamento prévio e ficam sujeitos à fiscalização do Estado. O incentivo e apoio do Estado abrangem respostas sociais no âmbito da maternidade, paternidade, infância e velhice, que ajudam a criar melhores condições de vida familiar, profissional e pessoal.

Os estabelecimentos sociais referidos podem ser criados por sociedades ou empresários em nome individual, IPSS ou Instituições equiparadas e entidades privadas que desenvolvem actividades no âmbito da Segurança Social (artigo 2º do Decreto-Lei nº 64/2007, de 14 de Março). O Estado actua como moderador, limitando a actuação dessas entidades e fiscalizando o seu funcionamento. A regulamentação, prevê que os estabelecimentos de apoio social podem desenvolver respostas sociais de apoio a crianças e jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência ou com doença do foro mental ou psiquiátrico, apoio a outros grupos vulneráveis e respostas direccionadas para o apoio à família e comunidade.

A avaliação e fiscalização, previstas no capítulo V do Decreto-Lei nº 64/2007, de 14 de Março, competem aos serviços do Instituto de Segurança Social I.P, nomeadamente aos CDSS. Esses Serviços devem certificar-se da conformidade das actividades desenvolvidas, efectuar um acompanhamento do funcionamento, averiguando a qualidade dos serviços prestados. Para além da acção fiscalizadora, também está prevista uma acção sancionatória através de aplicação de contra-ordenações às ilegalidades cometidas, de que exista conhecimento. Esses serviços devem acompanhar a execução das contra-ordenações aplicadas e promover a articulação necessária com outros organismos públicos, com a finalidade do cumprimento legal (capítulo IV do Decreto-Lei nº 133-A/97, de 30 de Maio). O Estado deixou de produzir esses bens e Serviços, externalizando e intensificando a sua acção fiscalizadora. Os diplomas legais apresentados também prevêem a existência de pessoal técnico, dotado de capacidade para apoiar e fazer cumprir a legislação, inerente a estas actividades.

2.3. Terceiro sector

2.3.1. Caracterização do terceiro sector

O terceiro sector surge como uma consequência da complexidade contemporânea, respondendo à necessidade do Estado-Providência (Santos, 2006). Esse sector engloba organizações, da sociedade civil, institucionalizadas nos países democráticos, como associações, cooperativas, fundações e mutualidades. Por se tratar de um conjunto de organizações heterogéneas e por lhe serem atribuídas funções residuais, ou complementares ao sector público ou empresarial, torna difícil a sua definição. O terceiro sector ocupa um espaço, dentro de cada território em análise, que varia com as características dos outros sectores e com a história e cultura desse território (Quintão, 2011).

Kramer (1998) refere que a caracterização destas entidades não se pode incluir nem no sector público, nem no sector privado. No cenário onde se desenvolve a corrente de bem - estar social temos um Estado contratual, Estado capacitador, Estado-sombra, o governo por terceiros e uma administração pública indirecta. As suas fronteiras são ambíguas. Existe um esbatimento entre as fronteiras do sector público e privado (Kramer, 1998).

Evers & Laville (2004) consideram que este sector ocupa um espaço intermédio e híbrido, entre o sector público e o sector privado empresarial. Paes (2000) também se refere a este sector como excluído do público e do privado. No entanto, é constituído por entidades de natureza privada, sem objectivo de lucro, orientadas para objectivos sociais ou públicos, sem fazer parte do governo.

Fernandes (1994) refere-se a este sector como a um conjunto de organizações e iniciativas privadas, que têm por objectivo a produção de bens e serviços públicos. Pode também ser considerado como o aglomerado de actividades de indivíduos, grupos ou organizações, que buscam colmatar as necessidades colectivas.

Tendo em conta a heterogeneidade do sector, Salamon e Anheier (1992) definiram o terceiro sector, pelas suas características mais comuns, já que existem especificidades que variam de país para país. Assim, consideram que as organizações sem fins lucrativos são um sector: Organizado, por se tratar de instituições legalmente reconhecidas e com uma estrutura interna; Privado, por se encontrar separado do Governo; Sem fins lucrativos, não prevê a distribuição dos lucros; Auto-governo, ou seja, autónomas no sentido de estarem suficientemente

equipadas para poderem desenvolver a sua actividade; Voluntária, constituídas por grande participação de voluntariado; Não religiosas, tendo em conta que a sua actividade principal não se destina ao culto religioso; Apolítico, por não estarem, primariamente, envolvidos na promoção de candidatos políticos. A organização das Nações Unidas (1993) eleva o papel destas organizações, quando refere que este sector é um componente da economia nacional e considera que os restantes são o governo, as famílias e o sector empresarial.

Relativamente à definição do terceiro sector, convém referir a importância da restrição de não distribuição dos lucros. De acordo com Hansmann (1980) uma organização sem fins lucrativos é uma organização onde é proibida a distribuição de lucros. Faz referência a lucros puros, ou seja, quando as despesas efectuadas, para prestação de serviços, são inferiores às receitas adquiridas. Não é limitada a possibilidade destas organizações gerarem lucro, é sim proibido a sua distribuição, por sócios, directores ou administradores.

Uma característica marcante é o facto de as suas acções não serem impostas. Enquanto as acções do Estado são obrigatórias, as acções do terceiro sector são voluntárias (Ferreira, 2009). O terceiro sector abrange algumas características dos outros sectores, produzindo bens e serviços públicos, como o Estado e tem o carácter voluntário de participação, como o sector empresarial, é dotado de um sentimento de solidariedade, tal como a comunidade (Ferreira, 2009). Relativamente ao financiamento Hansmam (1980) faz referência a donativos e preços cobrados pelos serviços prestados (um não exclui a outro).

2.3.2. O papel do terceiro na prestação de serviços sociais

Nas últimas duas décadas assistiu-se a um envolvimento das organizações sem fins lucrativos, em responsabilidades que até então eram do Estado. Os governos sofrem pressões e enfrentam desafios de solicitações da população, que pede mais e melhores serviços. Num ambiente de recursos escassos os governos envolvem organizações sem fins lucrativos na produção de bens e serviços públicos, aproveitando o voluntariado e recursos financeiros privados, permitindo também uma maior flexibilidade de acção. Por sua vez, estas organizações também aproveitam recursos públicos para desenvolver a sua actividade e procuram influenciar os governos nas suas prioridades. Existe um crescimento de parcerias, entre o sector público e terceiro sector, para implementar programas (Feiock & Andrew, 2006).

O terceiro sector está relacionado com a cidadania, dado que os interesses da colectividade vão moldar as características deste sector. A crise constitucional e institucional veio dificultar a tarefa do Estado, no desempenho das suas funções sociais. Esta situação veio atribuir à sociedade civil responsabilidades sociais, que até então eram efectuadas pelo Estado. As últimas décadas foram marcadas pela afirmação de novas actividades, direccionadas para a resolução de problemas que afligem a comunidade. Estas práticas alteraram a concepção de direito e de solidariedade (Neto & Fernandes, 2010). O terceiro sector assume destaque na nova concepção de solidariedade, através das suas actividades de cidadania, cada vez mais planetárias, na sociedade civil (Mantovaneli, 2006).

Este sector assume um papel complementar, fruto da impossibilidade do Estado responder às necessidades democráticas. Estas instituições estão intimamente relacionadas com os interesses sociais, reflectidos juridicamente com a tutela constitucional de direitos colectivos. A sua relação com a cidadania é ainda mais íntima, em virtude de se caracterizar pela abrangência de direitos e deveres do indivíduo na sociedade (Neto & Fernandes, 2010).

Estas organizações prestam serviços a toda a comunidade ou segmentos específicos. A sua organização de prestadores de serviços é feita de forma independente do governo. Trata-se de uma prestação de serviços, exercida de forma autónoma. Este papel também pode ser exercido através de uma cooperação e coordenação, complementando a actividade do governo. O Estado serve-se destas instituições para dar respostas. Existem objectivos em comum entre as instituições e o governo, mas interesses diferentes. Outro papel referido pelos autores é o de serviços subsidiados, em que o governo, para apoiar a prestação de serviços públicos, fornecidos pelas organizações sem fins lucrativos, contribui com subsídios, isenções fiscais e equipamentos (Feiock & Andrew, 2006).

Estas instituições desempenham o importante papel de prestadores de serviços sociais, saúde, educação e culturais. Normalmente são serviços de difícil acesso, por serem demasiado dispendiosos ou por não existirem ofertas no mercado e por exigirem confiança (Hansmann, 1980). Este sector tem conhecimento das situações de maior carência, existentes na sociedade, desenvolve actividades relacionadas com um sentimento de compaixão e comprometimento, para com os mais necessitados, como creches, apoio a doentes e deficientes. Nestes serviços é requerido um trabalho de intervenção pessoal, responsável e moral, exigindo confiança por parte dos clientes. Assim, o referido sector tem uma posição privilegiada que dá voz aos mais necessitados (Osborne & Gaebler, 1992).

Uma função importante, desempenhada por este sector, é a identificação de problemas existentes na comunidade, com o objectivo de os dar a conhecer publicamente, lutando por direitos humanos fundamentais, preocupações sociais, ambientais, políticas, éticas e comunitárias (Franco, Sokolowski & Salamon, 2008). Feiock (2006) também se refere a esta função, exercida por entidades sem fins lucrativos, como um meio para tentar resolver problemas cívicos num governo democrático.

Os serviços, englobados pela acção social, são mais susceptíveis de serem satisfeitos por organizações sem fins lucrativos (Evers, 2005). O Estado envolve as organizações, do terceiro sector, na prestação de serviços de saúde, educação, cuidado com idosos, habitação, segurança, previdência, entre outros bens públicos. Existe um aumento de co-gestão². Estas prestações de serviços estão a caminhar para formas de produção em rede. (Brandsen & Hout, 2006). A prestação de serviços sociais, em forma de rede, é vista com bons olhos pelos seus utentes. Existe uma maior confiança na utilização de serviços, prestados através de uma parceria, entre o Estado e o terceiro sector, uma vez que não existem acções oportunistas (Brandsen & Pestoff, 2006).

Tendo em conta que os serviços, oferecidos pelo terceiro sector, são públicos, estas organizações funcionam como um veículo nas escolhas do governo. A sua acção pode oferecer uma alternativa ao governo, como é o exemplo da escola (escola pública/escola privada), ou servir para ampliar a sua área de actuação, como acontece no ensino religioso prestado nas escolas públicas. A existência destas instituições contribui para uma maior satisfação da comunidade, ao contrário da acção isolada do governo. Este sector também interage com o Estado, de forma mais concertada, através de acções de colaboração e parceria (Ferris, 1998).

Young (2000) é da opinião que o papel desenvolvido entre as organizações sem fins lucrativos e o governo pode ser efectuado de forma suplementar, complementar e contraditória. Baseado na teoria do fracasso do governo, o papel suplementar existe quando são fornecidos bens e serviços para realizar preferências diferentes das ofertas do governo (Weisbrod, 1977). Existe uma heterogeneidade de preferências em virtude de, por vezes, os cidadãos procurarem serviços diferentes da oferta pública, exigirem mais serviços e estarem dispostos a pagar mais, ou pelo contrário, quererem despende menos recursos monetários em troca de menos

² Co-gestão, segundo Osborne e McLaughlin (2004), é uma forma de cooperação, em que terceiro sector produz serviços em colaboração com o Estado

serviços (Buchanan & Tullock, 1962). Segundo Douglas (1987), citado por Powell & Steinberg (2006), as organizações sem fins lucrativos assumem o papel de complementares substitutivas do governo, compensando a actividade do Estado, sem existir cooperação, entre ambas as partes, por actuarem de forma independente. Esta situação resulta da prestação do governo, condicionada por preocupações de equidade e procedimentos burocráticos, que procura oferecer bens e serviços, de uma forma uniforme. No papel contraditório existe uma relação conflituosa, de dupla responsabilização, dado que por um lado as instituições servem-se do governo para efectuar alterações políticas e exigir responsabilidade pública, por outro lado o governo influencia as instituições ao impor regulamentos de serviços (Young, 2000). No papel complementar, o governo e as organizações sem fins lucrativos, trabalham em parceria. As organizações prestam serviços sociais e o estado financia (Young, 2000).

Organizações sem fins lucrativos a trabalhar em parceria com organizações públicas são uma resposta a um serviço mais equitativo. A alocação de serviços é definida consoante as necessidades (Le Grand, 1982). Estas parcerias criam melhores políticas, em virtude de estarem mais sensibilizadas com a realidade local e podem contribuir para uma maior inclusão social, facilitando o conhecimento das necessidades locais (Williamson, Scott, & Halfpenny, 2000).

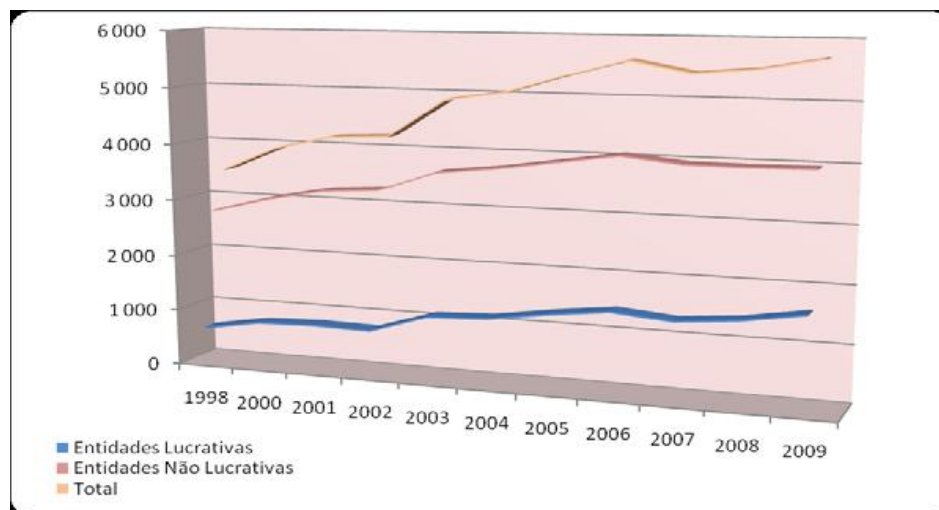
2.3.3. O papel das IPSS em Portugal

Franco, Sokolowski & Salamon (2008), definem o sector não lucrativo, em Portugal, através de cinco características: Tem um carácter privado, por estarem separadas do governo, o que não o impede de receber apoios financeiros do Estado; São instituições organizadas, ou seja, têm uma estrutura interna quer ao nível dos seus membros, quer ao nível dos procedimentos internos, para as tomadas de decisões. Esta característica abrange grupos informais ou formalmente registados; A sua actividade não pode distribuir lucros aos seus directores, gestores ou accionistas. No entanto, podem ser gerados lucros, que devem ser reaproveitados para prosseguir os seus objectivos; Auto-governadas, no sentido de serem dotadas com os seus próprios mecanismos de governação; Voluntárias, uma vez que a participação na organização não exige qualquer contrapartida de tempo ou dinheiro.

Em Portugal as entidades não lucrativas englobam um vasto conjunto de organizações: IPSS; Outras organizações sem fins lucrativos (entidades equiparadas a IPSS e outras entidades particulares sem fins lucrativos); Entidades oficiais, que têm objectivos sociais; Serviços sociais

de empresas e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa³ (MTSS, 2010). Para verificar a posição deste sector, na prestação de serviços sociais, analisamos primeiro a sua evolução, comparativamente com outras entidades de natureza distinta.

Figura 3. Evolução do número de entidades proprietárias, segundo a natureza jurídica Continente 1998 – 2009



Fonte: Carta social 2009 (MTSS, 2010:5).

Pela análise à Figura 3 podemos verificar que existe um aumento considerável de entidades proprietárias de equipamentos sociais, sendo o seu crescimento global de 63,4%, desde o ano 1998 a 2009. Podemos também concluir que, as entidades sem fins lucrativos ocupam uma posição muito superior às entidades lucrativas, embora, ambas tenham contribuído para o aumento de entidades proprietárias de equipamentos sociais.

Em 31 de Dezembro de 2007 as estatísticas reflectem a existência de 5408 entidades proprietárias⁴ de equipamentos sociais⁵. O sector não lucrativo cobre 73,3%, sendo que 66,5% corresponde às IPSS (MTSS, 2009). Em 31 de Dezembro de 2008 o número de entidades detentoras de equipamentos sociais passa para 5500, das quais 72% são representantes do sector não lucrativo, sendo as IPSS representadas por 65,3% (MTSS, 2010a). Em Dezembro de 2009 os números revelados ascendem as 5700 entidades proprietárias de equipamentos sociais. Desse universo, 70% corresponde ao sector não lucrativo, sendo 63,4% representado

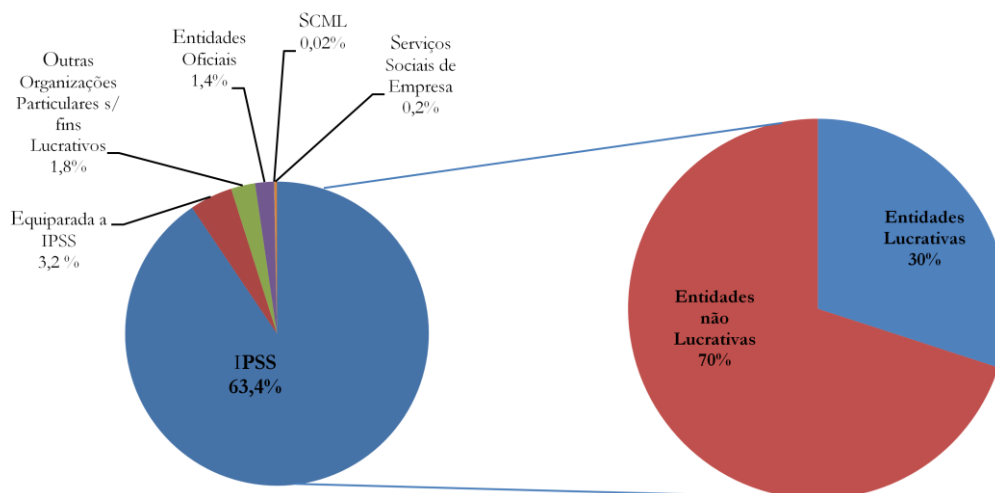
³ A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é tutelada pelo membro do governo que superintende a área da Segurança Social.

⁴ Entidades Proprietárias, no âmbito da Carta Social, são entidades individuais ou colectivas, que possuem ou gerem equipamentos sociais, nos fins da Segurança Social.

⁵ Equipamento social é o espaço físico onde desenvolvidas as actividades sociais com o objectivo de concretizar respostas sociais.

por IPSS (MTSS, 2010). Tal como já referimos, de ano para ano, existe uma subida de entidades possuidoras de equipamentos sociais, sendo sempre, maioritariamente, representados pelo sector não lucrativo, onde predominam as IPSS.

**Figura 4. Distribuição das entidades proprietárias, segundo a natureza jurídica
Continente – 2009**



Fonte: Carta Social 2009 (MTSS, 2010:4).

As estatísticas dão conta do peso representativo das IPSS no terceiro sector, como prestadores de serviços sociais. Assim, a nossa análise, neste ponto do trabalho, centrar-se-á no desenvolvimento do papel das IPSS na área da acção social, que prosseguem fins da Segurança Social, com referência aos principais diplomas legislativos, que permitem caracterizar a posição ocupada por cada actor na rede de parceria.

O número 3, do artigo 63º, da Constituição da República Portuguesa (1976), inclui as IPSS, no Sistema de Segurança Social, quando refere que este não prejudicará a existência dessas instituições. Estas serão objecto de regulamentação legislativa e fiscalização estatal. O Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de Dezembro, atribui às IPSS a natureza de pessoa colectiva de utilidade pública, beneficiando de isenções e regalias, expressamente consentidas por lei. O nº 5, do artigo 63º (revisão de 1997), da Constituição da República Portuguesa, refere-se às actividades desenvolvidas pelas IPSS, que deixam de ser exclusivas da área da Segurança Social e prevê, para além da sua fiscalização, o seu apoio.

A vida das IPSS é marcada historicamente pela publicação do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, que aprova o regulamento das IPSS em Portugal. Surgiu como uma consequência, da vontade do governo em criar condições que permitam o alargamento e consolidação, de um movimento organizado de instituições que integram cidadãos com sentimentos altruístas, e desenvolvem actividades de solidariedade social, complementares dos programas oficiais de protecção social. De acordo com o diploma referido, as IPSS são criadas, por iniciativa privada, sem a finalidade de lucro, com o objectivo da actividade de solidariedade e justiça, desenvolvida por indivíduos altruístas, independentes do Estado, terem uma expressão organizada. O referido diploma abrange vários campos de intervenção, na área de acção social, que não são exclusivos da Segurança Social: Apoio a crianças e Jovens; apoio à família; intervenção social comunitária; saúde; educação; formação profissional e habitação.

As IPSS assumem uma variedade de formas jurídicas, podendo integrar associações de solidariedade social, associações de voluntariado de acção social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade e irmandades da misericórdia (artigo 2º, do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro). Apesar de existir uma heterogeneidade de IPSS, elas são tratadas de forma homogénea, na sua relação com o Estado, nomeadamente ao nível da celebração dos acordos de cooperação. Estas organizações têm sido consideradas como o pilar do desenvolvimento do terceiro sector (Carneiro, 2006).

São instituições autónomas, em virtude de escolherem o seu campo de actuação, desenvolverem a sua acção de forma independente, com os seus próprios meios e criarem os seus mecanismos de organização interna (artigo 3º, do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro). Com a publicação deste decreto a função tutelar do Estado⁶ de regulamentador, fiscalizador e interventivo (Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de Dezembro), foi abandonada, já que essa acção condicionava demasiado a autonomia das instituições. As IPSS ganham uma maior autonomia administrativa. No âmbito solidariedade social, estas instituições, assumem uma importância fundamental no desempenho de programas de protecção social. O Estado aceita, apoia e valoriza o contributo destas instituições e celebra acordos de cooperação (artigo 3º, do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro).

⁶ A acção do Estado, relativamente às IPSS, previstas nesse diploma reveste três formas: Regulamentador, no sentido de orientar a organização e exercício da sua actividade; Fiscalizador com objectivo de averiguar a legalidade e prevenir irregularidades; Regularizador, através de uma intervenção dos tribunais, no caso de incumprimento da lei ou irregularidades funcionais. O Estado tinha um papel muito interventivo, com o objectivo de orientar a actividade destas instituições para as políticas definidas para o sector. A publicação do Decreto-Lei 119/93 trouxe à prática um modelo de funcionamento que oferece às IPSS maior autonomia.

A Lei de bases da Segurança Social (Lei 28/84, de 14 de Agosto) regula a relação entre o Estado e as IPSS. O Estado valoriza a acção desenvolvida por estas instituições e exerce uma acção tutelar, que visa fiscalizar e inspeccionar a sua actividade, de forma a garantir que prossigam os fins da Segurança Social. A lei também refere que esta interacção, entre o Estado e IPSS, é concretizada pelo estabelecimento de acordos de cooperação. A finalidade do acordo de cooperação (Norma II do Despacho Normativo 75/92, de 20 de Maio) é a atribuição de prestações sociais, com base no reconhecimento e valorização, pelo Estado, das IPSS, como expressão organizada da sociedade civil, na concretização de fins da Segurança Social.

O Despacho Normativo 75/92, de 20 de Maio, vem criar a regulamentação dos acordos de cooperação⁷. Esta legislação limita⁸ as actividades que podem ser apoiadas: Crianças e Jovens; crianças e jovens com deficiência; família e comunidade; população adulta com deficiência e população idosa. A relação estabelecida entre o Estado e as IPSS desenvolve-se com base no princípio de subsidiariedade (Ferreira, 2008). Este princípio é reclamado por sociedades estáticas, com hierarquias rígidas, que impedem a envolvência dos cidadãos e organizações na resolução de problemas sociais. Contém dois elementos fundamentais a protecção e a obrigação (Anheier & Seibel, 1993). Aparece consagrado na Lei de Bases da Segurança Social, como um princípio geral desse sistema, reconhecendo o importante contributo das pessoas, famílias e entidades privadas, na concretização dos objectivos da Segurança Social, nomeadamente actividades de âmbito social (artigo 11 da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro). Reforça o reconhecimento das IPSS no desenvolvimento socioeconómico.

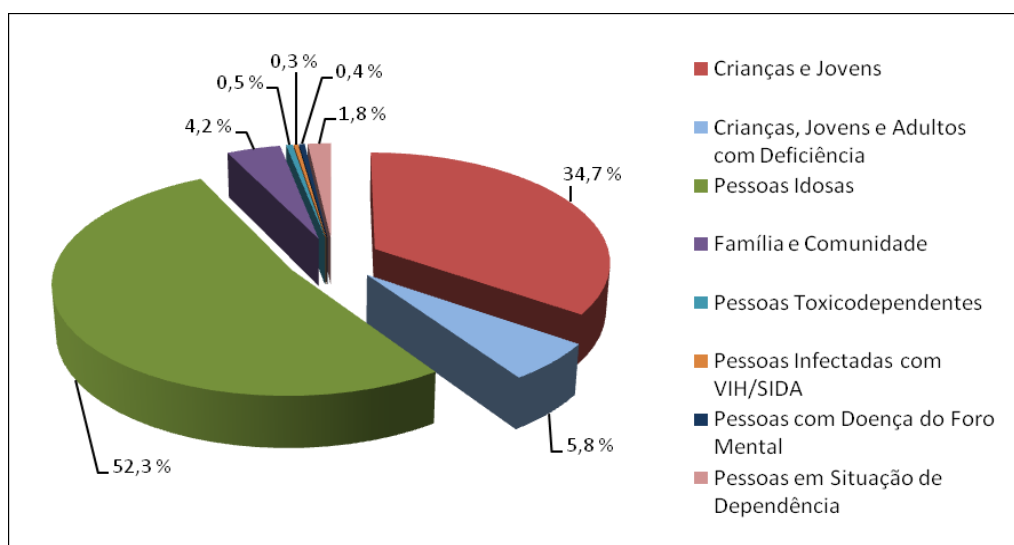
Pelo quadro legislativo apresentado, verificamos a posição que as IPSS têm vindo a ocupar na provisão do desenvolvimento de serviços sociais. Tem-se verificado uma maior autonomia destas entidades e um alargamento da sua área de intervenção, num quadro de comprometimento com o Estado, através de apoios Estatais. O Estado assume o papel de fornecimento de bens e serviços sociais, através da provisão privada, contratualizando, através de acordos de cooperação.

⁷ Os acordos de cooperação podem assumir duas distinções: Típicos, referentes a respostas sociais tipificadas, categorizadas no anexo I do protocolo de cooperação anual, contratualizado pelo Ministério da Segurança Social e pelas três uniões representativas das instituições de solidariedade social; Atípicos, dizem respeito a situações que pelas suas características complexas e diversidade de intervenção, não podem ser enquadradas no carácter geral dos acordos típicos. Estas respostas necessitam de homologação do conselho directivo do ISSS.

⁸ Os limites das respostas sociais consagradas no Despacho Normativo 75/92, de 20 de Maio, identificam-se com os fins previstos na Lei de Bases da Segurança Social (Lei 28/84, de 14 de Agosto).

O relatório da carta social 2009 informa que todos os concelhos, de Portugal continental, estão cobertos por equipamentos sociais (lucrativos e não lucrativos). Refere ainda que a maioria dos concelhos (270) possui 10 ou mais equipamentos sociais (MTSS, 2010). Esta distribuição apresenta-se de forma desigual. Em Dezembro de 2009, as respostas sociais desenvolvidas por entidades possuidoras de equipamentos sociais, são maioritariamente dirigidas ao grupo de idosos, com 52,3%, seguindo-se, com 34,7% o grupo de crianças e jovens (MTSS, 2010).

Figura 5. Distribuição das respostas sociais por população-alvo Continente – 2009



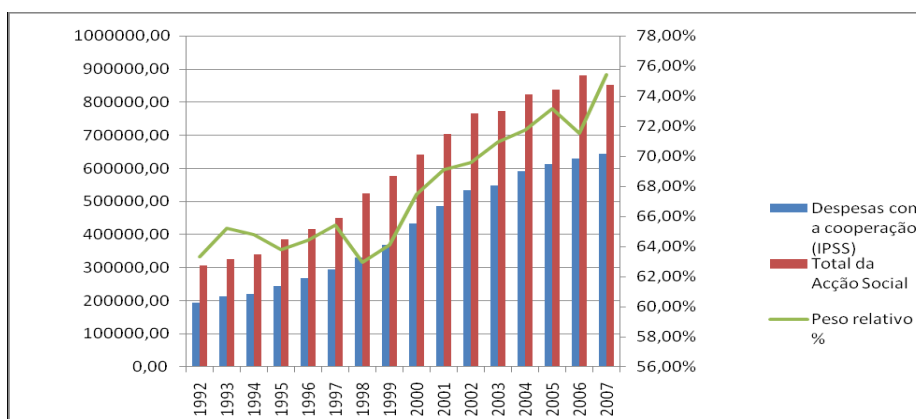
Fonte: Carta Social 2009 (MTSS, 2010:8).

Os dados da Figura 5 não contrariam a tendência dos últimos anos. Pelo que, podemos já verificar as preocupações sentidas, ao nível das políticas sociais, por destinatários da resposta social. Através de acordos de cooperação, o Estado concorda financiar uma percentagem dos custos que as IPSS suportam, no exercício de actividades sociais (Norma XXII do Despacho Normativo 75/92, de 20 de Maio), enquanto estas se comprometem a respeitar algumas regras. Estes acordos são anualmente revistos numa acção conjunta⁹ entre o Estado e as uniões representativas das IPSS.

⁹ A revisão dos acordos de comparticipação é efectuada através protocolos de cooperação. Estes protocolos complementam os acordos de cooperação. São contratualizados anualmente, entre o Governo e às uniões representativas das IPSS, estabelecendo normas no âmbito das relações estabelecidas entre os dois parceiros e algumas orientações políticas. São estes protocolos que revêem anualmente os valores das comparticipações referentes aos acordos de cooperação.

O sistema de Segurança Social, em Portugal, tem por base um sistema pluralista, onde existe uma partilha de responsabilidades, entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos. Tal como já referimos, a legislação dá poder a estas instituições para desenvolverem a sua actividade, substituindo ou complementando a actividade do Estado, na prossecução dos fins da Segurança Social, na área da acção social. São apoiadas financeiramente e fiscalmente controladas, pelo Estado, através de acordos de cooperação (Perista, 2001). Olhando para a representatividade das IPSS na produção de serviços sociais, podemos deduzir a fraca intervenção do Estado na provisão directa. Análises ao orçamento da Segurança Social mostram claramente que o Estado assume um importante papel de financiador (Ferreira, 2000).

Figura 6. Evolução do peso dos acordos de cooperação com IPSS nas despesas de acção social.



Fonte: Almeida (2010:197)

Os indicadores quantitativos transmitidos pela Figura 6 dão-nos conta do peso das despesas suportadas pelo Estado, no âmbito dos acordos de cooperação¹⁰, no orçamento da Segurança Social para a acção Social e justifica o papel de financiador assumido pelo Estado. Existe uma relação forte entre o Estado e as IPSS, assim como uma dependência financeira (Hespanha, 1999). As estatísticas demonstram que as IPSS têm conquistado um espaço, bem vincado, na sociedade. A sua posição é marcada como uma alternativa ao mercado, sendo instituições sem

¹⁰ É importante referir que o financiamento às IPSS, não se resume aos acordos de cooperação. O Estado também contribui com financiamentos de equipamentos sociais, fundo de socorro social (para situações de calamidade, sinistro e exclusão social), PIDDAC (Programa de Investimento e Despesas de da Administração Central), PARES (Programa de Alargamento de Rede de Equipamentos Sociais), plano DOM (Desafios, Oportunidades e Mudanças), entre outros. As IPSS também beneficiam de financiamentos indirectos (isenções fiscais).

objectivos lucrativos, mas também como um veículo de resolução de problemas complexos, de carácter social.

Ideias chave

A caracterização do terceiro sector permitiu averiguar as vantagens que o Estado tem em trabalhar, numa rede de parceria, com essas instituições, das quais gostaríamos de realçar o facto de serem entidades sem fins lucrativos, desprovidas de interesses oportunistas, participações de trabalho voluntário, receitas provenientes de donativos particulares e, grande parte delas, relacionadas com a igreja católica. São entidades que desenvolvem respostas sociais, com um espírito altruísta, ganhando boa conotação na sociedade. Todas estas vantagens, comparativamente com o sector privado, e a probabilidade de poupança nos custos de transacção, levam o Estado a financiar o terceiro sector, em comunidades onde o mercado não dá resposta às necessidades locais. O Estado não se demitiu da sua responsabilidade social, apenas alterou a forma de o fazer, passando a assumir um papel de regulador, fiscalizador e financiador.

Os serviços sociais, em análise, são tutelados pelo ISS, e cada CDSS é responsável por sua área. Dotados de técnicos, que trabalham no terreno, fazem o levantamento das necessidades locais, fiscalizam e acompanham o serviço de prestações sociais. Essa informação é preciosa para que o governo possa orientar as suas políticas de intervenção.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA

3.1. Objectivo e âmbito do estudo

Após termos efectuado a revisão bibliográfica sobre os mecanismos de governação, utilizados pelo Estado, para a prestação de serviços sociais e de ter sido efectuada uma abordagem sobre a prestação de serviços sociais em Portugal, dando ênfase aos actores externos envolvidos na produção desses serviços, é chegada a altura de apresentar as hipóteses de trabalho que irão ser testadas empiricamente. No entanto, é importante lembrar a problemática em análise. A necessidade do Estado racionalizar recursos escassos influenciou a sua forma de actuação na prestação de serviços sociais, descentralizando a sua produção e partilhando responsabilidades com entidades independentes da Administração Pública. O mercado social é partilhado por entidades lucrativas e organizações sem fins lucrativos. Existem falhas de mercado que têm que ser colmatadas pelo Estado, tendo em conta que estamos a falar de bens considerados essenciais, para uma melhor qualidade de vida. A intervenção da Estado é feita, maioritariamente, através das IPSS, com a celebração dos acordos de cooperação, tal como foi referido no capítulo anterior. Tendo presente a ideia de que a concorrência implica melhor qualidade de serviços, o Estado deveria promover condições de concorrência. Este trabalho propõe averiguar quais os factores socioeconómicos que contribuem para a concorrência entre os dois sectores.

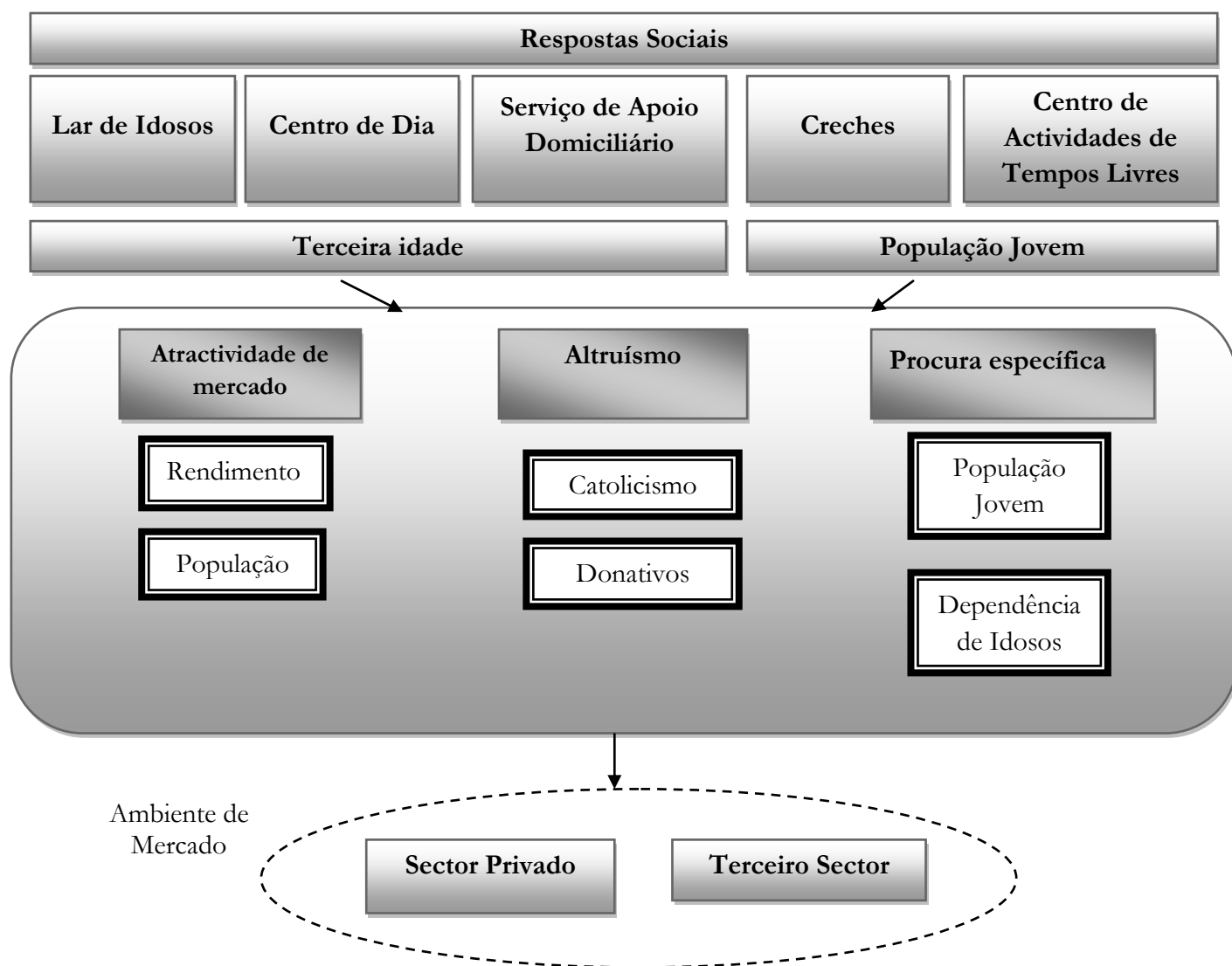
O sector privado só estará interessado em serviços do tipo comercial. Assim, os serviços sociais em análise são o SAD, centro de dia, lar para idosos, creches e CATL, já caracterizados no capítulo anterior. O presente trabalho propõe averiguar os factores socioeconómicos que influenciam os empresários a criarem empresas lucrativas e/ou sem fins lucrativos, na prestação desses serviços sociais. Assim a pergunta de investigação é saber: **Quais os factores que influenciam a natureza dos agentes (privado e/ou terceiro sector) na prestação de serviços sociais?**

3.2. Modelo de análise

Antes da apresentação das hipóteses de trabalho, que pretendemos testar empiricamente, achamos oportuno expor o modelo de análise, de forma esquemática. O nosso estudo visa averiguar as variáveis socioeconómicas que determinam a natureza dos agentes (privados e/ou terceiro sector) na produção de respostas sociais, que constituem fins da Segurança Social. Essas respostas sociais constituem as nossas variáveis dependentes e vão ser analisadas em duas dimensões, número de utentes e equipamentos sociais, distribuídos pelo sector privado e

terceiro sector. Esses sectores são mais ou menos frequentes, com a influência de factores relacionados com atractividade de mercado, altruísmo e procura específica. A atractividade foi medida através do rendimento e população. Os factores altruístas foram relacionados com o catolicismo e donativos. A procura específica, referente à especificidade de cada resposta social, foi medida pelos indicadores de população jovem e dependência de idosos. No capítulo IV será efectuado o tratamento de dados em três grupos, CATL, creches e idosos. No grupo de idosos serão incluídas as respostas sociais de lar de idosos, centro de dia e SAD, tendo em conta que o público-alvo é o mesmo.

Figura 7. Modelo de Análise



3.3. Hipóteses de trabalho

As hipóteses de trabalho vão ser desenvolvidas em três dimensões, atractividade de mercado, altruísmo e procura específica. Cada um destes factores influencia a existência de empresas, que prestam serviços sociais, em ambiente de mercado, onde se encontram as empresas lucrativas e organizações sem fins lucrativos. Assim, neste ponto do trabalho pretendemos efectuar a conceptualização das hipóteses de trabalho.

3.3.1. Atractividade de mercado

A atractividade de mercado vai ser relacionada com o rendimento e densidade populacional, factores que consideramos imprescindíveis para que o sector privado olhe para os serviços sociais, em análise, como uma oportunidade de negócio. Assim, vamos assumir que em comunidades com maior poder de compra e maior densidade populacional haverá maior probabilidade de serem desenvolvidas respostas sociais por entidades lucrativas. De seguida, passamos à abordagem das duas variáveis explicativas e à conceptualização das respectivas hipóteses de trabalho.

3.3.1.1. Rendimento

De acordo com a teoria económica, os consumidores, num mercado de concorrência, deveriam ter oportunidade para: Efectuar uma comparação de preços, quantidade e qualidade, do bem ou serviços, antes da contratualização; Efectuar uma contratualização transparente, com o fornecedor escolhido, ou seja, determinação do bem ou serviço, preço, quantidade e qualidade; Por fim, dar a possibilidade de averiguar se o contrato estabelecido foi cumprido. Caso contrário haverá lugar à reposição do incumprimento (Hansmann, 1980).

Existem determinados bens e serviços que o consumidor consegue fazer, sem custos e sacrifícios, essa pré-análise, como é o caso dos produtos industriais e agrícolas. No entanto, o problema acontece quando essa averiguação não é possível, devido à especificidade do bem em causa, de que são exemplo os serviços sociais, que só após o seu consumo é possível efectuar uma avaliação do serviço, trata-se de uma pós-análise. Nestas circunstâncias, onde existem assimetrias de informação, em que o cliente tem insuficiência de esclarecimentos, podem existir, por parte do sector lucrativo, comportamentos oportunistas. Pode haver probabilidade do fornecedor cobrar preços superiores à sua quantidade e qualidade, prejudicando o bem-estar do consumidor. Neste contexto, o autor argumenta, que existem

falhas de contrato, que podem levar ao surgimento de organizações sem fins lucrativos (Hansmann, 1980).

O nosso estudo deve ter em conta que o seu contexto é desenvolvido num mercado competitivo. Assim, todos os pormenores dos produtos e serviços comercializados devem ser do conhecimento dos consumidores e produtores. O que acontece, com a realidade em análise, é que os fornecedores têm mais conhecimento sobre a quantidade e qualidade dos serviços prestados, que os clientes, de acordo com Hansman (1987), citado por Powell & Steinberg (2006). Estamos perante um mercado assimétrico. Os consumidores não têm um conhecimento total do produto ou serviço que estão a adquirir, até ao momento do seu pagamento (Anheier & Ben-Ner, 1997) .

Segundo Young (2000), citado por Matsunaga & Yamauchi (2004), quando os consumidores estão condicionados por elevados custos, para obter bens e serviços, que necessitam, associados às assimetrias de informação, o comportamento mais usual é que procurem organizações sem fins lucrativos, prevenindo-se de comportamentos oportunistas, do sector lucrativo, que visa a maximização do lucro. Arrow (1963) sugeriu que as assimetrias de informação, estabelecidas entre o fornecedor e o consumidor, relacionada com serviços de saúde e acção social, podem originar receio, por parte dos beneficiários do serviço, sobre a possibilidade de um comportamento oportunista.

Os serviços de creche, educação, saúde, entre outros, são serviços complexos e de difícil avaliação. O autor considera que o crescimento do terceiro sector é motivado pela incapacidade do consumidor avaliar a qualidade e quantidade, de determinados bens e serviços, devido à sua complexidade. Assim, uma das grandes vantagens da opção por organizações sem fins lucrativos é o facto da proibição de distribuição de lucros, que leva a comportamentos desinteressados e não existindo vantagens sobre as assimetrias de informação, o grau de confiança aumenta (Hansman, 1987).

Os consumidores, com elevado poder de compra, podem cobrir riscos associados às assimetrias de informação. Para este público não está em causa o comportamento oportunista e nestas circunstâncias é provável que a sua opção não vá de encontro ao terceiro sector, tendo presente o pensamento de maior preço/qualidade de serviços prestados (Easley & O'Hara, 1983). Assim, as comunidades caracterizadas por um elevado poder de compra, com uma renda mensal superior à média, não procuram tanto as organizações do terceiro sector e

verificar-se-á um desenvolvimento maior nas empresas lucrativas (Ben-Ner & Hoomissen, 1991).

Nas organizações do tipo *commercial nonprofits*, o cliente tem possibilidade de efectuar uma comparação quantitativa e qualitativa, no mercado, sobre serviços similares oferecidos por empresas que visam o lucro. Assim, é mais fácil tentar estabelecer alguma monitorização dos serviços prestados. Segundo o autor, é devido a esta característica que, muitas vezes, estas organizações actuam em concorrência com o sector lucrativo (Hansman, 1987).

Pelo exposto, vamos considerar que em comunidades com melhor poder de compra a preocupação com o oportunismo dos agentes, devido às assimetrias de informação, será menos acentuada que em sociedades onde o poder de compra é inferior. Tendo presente a ideia maior custo, maior qualidade, o rendimento está positivamente associado à procura de empresas lucrativas e negativamente associado a entidades do terceiro sector.

H1a: O rendimento da comunidade está positivamente associado com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H1b: O rendimento da comunidade está negativamente associado com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

3.3.1.2. População

Comunidades com maior densidade populacional têm maior variedade de preferências culturais e sociais (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2011). Essas comunidades também serão constituídas por grupos suficientes de pessoas, com preferências idênticas, que justifiquem a intervenção nessa área. Esta situação pode ser observada pelos agentes, que actuam no sector lucrativo, como uma oportunidade de negócio, uma vez que existe procura suficiente que justifique a sua intervenção. Assim, se existir uma actuação do sector privado, que responda às necessidades locais, o Estado não necessitará de intervir, logo o seu apoio ao terceiro sector não se fará sentir. Em comunidades com maior densidade populacional existirá maior probabilidade de serem desenvolvidas respostas sociais por empresários com fins lucrativos. Em contradição, a densidade populacional estará negativamente associada ao terceiro sector.

H2a: A densidade populacional da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H2b: A densidade populacional da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

3.3.2. Altruísmo

O altruísmo será relacionado com a religiosidade e generosidade. Nesta análise consideramos que as variáveis explicativas estão positivamente relacionadas com o terceiro sector. Comunidades marcadas por maiores práticas católicas e mais generosas são caracterizadas por um espírito solidário e uma participação activa dos seus membros nos problemas envolventes. De seguida, passamos à abordagem das variáveis referidas e à conceptualização das hipóteses de trabalho.

3.3.2.1. Religiosidade

Segundo James (1987), citado por Corbin (1999), as organizações sem fins lucrativos são, maioritariamente, criadas por iniciativas religiosas e ideológicas. Assim, os seus empreendedores têm como objectivo desenvolver valores ideológicos (Anheier, 2005). James (1987), citado por Corbin (1999), refere que os fundadores dessas organizações, para exercer essa influência, desenvolvem actividades em situações de vida, onde existem maiores probabilidades de receptividade, como creches, infantários, escolas, hospitais, lares e necessidades especiais. A autora, também chama à atenção, para o facto de estas organizações terem dificuldade de financiamento, o que explica a sua maior incidência nas actividades referidas, caracterizadas por trabalho intensivo. Este trabalho, desenvolvido colectivamente, por grupos ideológicos, beneficia de acesso a donativos, mão-de-obra mais barata e referências religiosas, vantagens relativamente ao sector público e privado. O surgimento de pessoas dispostas a formar organizações sem fins lucrativos é influenciado por razões especiais. O autor refere-se à concorrência religiosa, ou seja, a existência de competição entre essas entidades aumenta a probabilidade de formação de organizações sem fins lucrativos, na expectativa de captar adeptos e oferecer-lhes bens e serviços, que estes achem atraentes, como é o exemplo da saúde e educação. Salamon e Anheier (1996) mencionam que o terceiro sector encontra uma maior dimensão onde a concorrência religiosa é mais intensa. Portugal é caracterizado por comunidades maioritariamente católicas, por isso, não será adequado falar em variedade de religiões, mas sim em práticas religiosas (Tavares & Rodrigues, 2011). Esta característica está bem patente nas Santas Casas da Misericórdia cuja existência remonta o século XV, criadas por iniciativa católica, com objectivo de desenvolver serviços sociais (Perista, 2001).

Assim, vamos considerar que em comunidades marcadas por grandes práticas católicas, os empresários estarão mais motivados a criar empresas no terceiro sector. Em oposição a esta ideia vamos considerar que em comunidades onde as pessoas não são dotadas de sentimentos altruístas, marcados por um espírito mais independente, a sua motivação direcciona-se para empresas lucrativas.

H3a: A proporção de católicos da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H3b: A proporção de católicos da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

3.3.2.2. Generosidade

A generosidade é influenciada por características próprias de cada comunidade, relacionadas com os rendimentos individuais, empresariais e com questões culturais e religiosas (Hansman, 1987). Assim, tendo em conta que a comunidade deposita maior confiança em organizações sem fins lucrativos, uma vez que não visam o lucro, existe uma maior probabilidade de não terem comportamentos oportunistas, a generosidade da comunidade terá como destino essas organizações. Pelo exposto, entendemos que em comunidades mais generosas a motivação dos empresários é direccionada para a constituição de organizações no terceiro sector.

H4a: A generosidade da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H4b: A generosidade da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

3.3.3. Procura Específica

A procura específica, das respostas sociais em análise, pode determinar interesse, por parte dos agentes privados, em produzir esses bens e serviços. Assim, vamos considerar que o aumento do público-alvo está positivamente associado com entidades lucrativas. Se a sua actuação colmatar as necessidades de procura, nessa área específica, o Estado não gastará recursos nessas comunidades e a sua intervenção, através do mecanismo de governação *network*, não se fará sentir. Esta análise vai envolver as variáveis explicativas população jovem e idosos. De seguida, efectuamos a sua abordagem e a conceptualização das hipóteses de trabalho.

3.3.3.1. População Jovem

A população jovem vai ser relacionada com a resposta social de creches. É direccionada a crianças, dos zero aos três anos de idade, desenvolvida diariamente, pelo período de impedimento dos pais ou seus responsáveis. É uma resposta social de apoio à família e à criança, de natureza sócio-educativa (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006). Pelo exposto vamos considerar que em comunidades com maior taxa de natalidade haverá maior probabilidade de serem criadas creches com fins lucrativos.

H5a: A população jovem da comunidade está positivamente associada com o mercado da resposta social creche do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H5b: A população jovem da comunidade está negativamente associada com o mercado da resposta social creche do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

O CATL é uma resposta social, de apoio à família, direccionada a crianças e jovens a partir dos seis anos de idade, para preenchimento do horário livre dos horários escolares. Preparada para acompanhamento e desenvolvimento de actividades específicas (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006). Assim, vamos considerar que em comunidades onde exista uma maior população jovem, dos zero aos 15 anos de idade, haverá maior número de respostas sociais de CATL.

H6a: A população jovem da comunidade está positivamente associada com o mercado da resposta social CATL do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H6b: A população jovem da comunidade está negativamente associada com o mercado da resposta social CATL do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

3.3.3.2. Idosos

Os idosos vão ser relacionados com as respostas de lar de idosos, centro de dia e SAD. O lar de idosos tem como finalidade o alojamento colectivo, de pessoas com mais de 65 anos ou de idade inferior, que se encontrem em situação de dependência. O centro de dia destina-se ao apoio de idosos no seu meio sócio-familiar. O SAD é desenvolvido para prestar cuidados ao idoso no seu domicílio, que por razões de doença, deficiência ou outro movido, não tem autonomia para satisfazer as suas necessidades básicas ou outras necessidades diárias (Chichorro, Marques, & Ferreira, 2006). Em comunidades com maior número de dependência

de idosos haverá maior probabilidade de existirem as respostas sociais referidas. Tendo em conta que estas têm o mesmo público-alvo, vamos efectuar a sua análise em conjunto.

H7a: A dependência de idosos da comunidade está positivamente associada com o mercado das respostas sociais de idosos do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H7b: A dependência de idosos da comunidade está negativamente associada com o mercado das respostas sociais de idosos do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

3.3.4. Síntese dos resultados esperados em função das hipóteses

A Tabela 3 apresenta um resumo do impacto espectável das variáveis explicativas sobre as variáveis dependentes.

Tabela 3. Síntese de resultados esperados em função das hipóteses

Dimensões de análise	Identificação da hipótese	Indicador de medida	Sector privado	Terceiro sector
Variáveis dependentes				
	Equipamentos sociais	Número de equipamentos sociais publicados nos dados quantitativos da Carta Social	X	X
	Número de utentes	Número de utentes abrangidos pelas respostas sociais, publicados nos dados quantitativos da carta social	X	X
Variáveis independentes				
Atractividade de mercado	H1: Rendimento	Rendimento per capita	+	-
	H2: População	População total	+	-
Altruísmo	H3: Catolicismo	Proporção de casamentos católicos no total de casamentos realizados	-	+
	H4: Generosidade	Donativos constantes nas declarações de rendimentos	-	+
Procura específica	H5: População Jovem	Taxa de natalidade	+	-
	H6: População jovem	População dos 0 aos 15 anos de idade	+	-
	H7: Dependência de idosos	Índice de dependência de idosos	+	-

Também, na tabela anterior, encontram-se referidos os indicadores estatísticos utilizados para medir as variáveis independentes, nos três níveis de análise, atractividade de mercado,

altruísmo e procura específica. Tendo em conta que este estudo propõe averiguar a competição entre sectores, assumimos comportamentos contrários entre eles, quando relacionados com determinado indicador, ou seja, quando a variável independente faz variar positivamente a variável dependente de um sector e negativamente, a mesma variável, do outro sector. Nestas circunstâncias, a hipótese de trabalho é validada na perfeição.

3.4. Universo de estudo

É nosso objectivo efectuar uma análise sobre os factores socioeconómicos que influenciam os empresários a constituírem organizações, no sector privado e/ou terceiro sector, para produção de serviços sociais, nas respostas sociais, lar de idosos, centro de dia, SAD, creches e CATL. Assim, o nosso universo de estudo é total, inclui os 278 municípios de Portugal Continental. São excluídas da análise as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, por dificuldades na obtenção de dados e considerarmos que, para além de se tratar de casos isolados, têm uma autonomia financeira e administrativa, que poderá implicar um modelo de governação diferente do Continente. Motivos que poderão levar a um enviesamento dos dados em análise.

3.5. Dados e método

Ao elaborarmos as hipóteses de trabalho foram abordados os factores socioeconómicos que influenciam a criação de empresas, prestadoras de serviços sociais, em diferentes sectores (privado e/ou terceiro sector). As variáveis explicativas apresentadas foram fundamentadas, tendo presente a natureza dos serviços prestados, o contexto de estudo (Portugal) e as limitações de recolha de dados.

3.5.1. Variáveis dependentes

Para as variáveis dependentes foram recolhidos dados sobre o total de equipamentos sociais, que desenvolvem respostas sociais, no âmbito da Segurança Social, distinguidos por sector privado e/ou terceiro sector. Para evitar que sejam comparadas unidades com peso diferente, também foram recolhidos dados totais sobre o número de utentes que são abrangidos pelas respostas sociais. Assim, as variáveis dependentes vão ser testadas em duas dimensões de análise, número de equipamentos e número de utentes. Para ambas situações foram escolhidas as respostas sociais de lar de idosos, centro de dia, SAD, creches e CATL. Para a selecção das respostas sociais, consideradas no presente trabalho, foi feita uma análise prévia, a fim de

averiguar as respostas sociais que tinham maior frequência no sector lucrativo. Essa recolha de dados foi conseguida mediante solicitação, via E-mail e algumas insistências telefónicas, a cada CDSS. Dos 18 Centros Distritais contactados obtivemos a resposta de 12. Depois de serem seleccionadas as respostas sociais, procedeu-se à recolha da informação (Agosto e Setembro de 2011), nos dados quantitativos da carta social, disponível na internet (GEP, 2007). Tratando-se de dados oficiais, publicados pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, a veracidade dos dados é garantida.

3.5.2. Variáveis independentes

Para testar as variáveis dependentes foram utilizados os seguintes indicadores:

- A hipótese 1 foi testada através do indicador rendimento per capita, obtidos do Instituto Nacional de Estatística (INE), referentes a 2009. Este indicador é a relação entre o rendimento total do agregado familiar pelo número de membros do agregado familiar;
- A hipótese 2 foi testada pelo total de população, dados obtidos do INE, do ano 2009;
- Para a religiosidade, hipótese 3, as práticas religiosas são explicadas pela proporção de casamentos católicos no total de casamentos realizados, do ano 2009, fornecidos pelo INE, única fonte oficial disponível. Portugal é caracterizado por uma assimetria de práticas religiosas, havendo uma maior frequência na zona norte, confirmada pelas estatísticas religiosas que compreendem o número de baptizados, frequência da catequese e missa dominical (Tavares & Rodrigues, 2011).
- A generosidade, hipótese 4, é medida pelos donativos constantes nas declarações de rendimentos de cada concelho, do ano 2009. Os dados foram fornecidos pela Direcção Geral de Impostos do Ministério da Finanças;
- A população jovem, relacionada com a hipótese 5, é medida pela taxa de natalidade, que estabelece a relação entre o número de nascimentos por cada 1000 indivíduos, fornecida pelo INE, referente ao ano 2009;
- Para a hipótese 6, população jovem, utilizamos a população dos 0 aos 15 anos de idades, dados fornecidos pelo INE de 2009.

- O índice de dependência de idosos foi utilizado para explicar a hipótese 7. Este indicador é resultado do quociente entre a população idosa (população com idade igual ou superior a 65 anos) e população em idade activa (pessoas com idade entre os 14 e 65 anos) multiplicado por 100. Os dados foram recolhidos do INE e são referentes a 2009.

CAPÍTULO IV - APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Introdução

Este capítulo tem como objectivo apresentar e analisar os dados obtidos. É nossa pretensão testar as hipóteses de trabalho, formuladas no capítulo anterior, para responder à pergunta de investigação proposta: **Quais os factores que influenciam a natureza dos agentes (privado e/ou terceiro sector) na prestação de serviços sociais?**

Para o tratamento estatístico foi utilizado o modelo de regressão SUR, sistema de equações aparentemente não relacionadas, operacionalizado através do *software* estatístico STATA.

4.1. Caracterização da população

A população, para o tratamento de dados, incluiu o total de respostas sociais e número de utentes, fornecidos pelos sectores lucrativo e/ou sem fins lucrativos, abrangidos pelos 278 municípios de Portugal continental. De seguida, apresentam-se os dados, discriminados por resposta social e natureza dos agentes envolvidos, na produção desses serviços.

4.1.1. Lar de idosos

A população abrangida pela resposta social de lar de idosos totaliza 68188 utentes, integrados em 1862 respostas sociais. Existem 56830 utentes integrados em entidades não lucrativas e 11358 em entidades lucrativas. Relativamente ao número de respostas sociais existem 1333 pertencentes a agentes não lucrativos e 529 a agentes lucrativos.

Figura 8. Distribuição de utentes em lar de idosos por natureza dos agentes. Continente – 2009

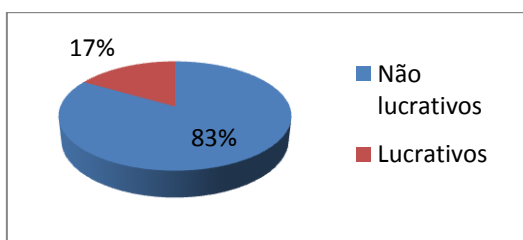
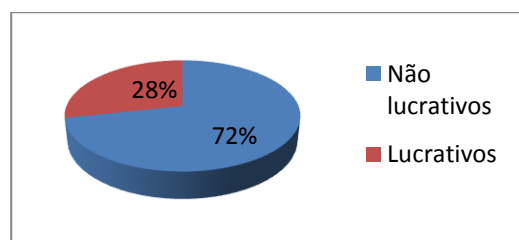


Figura 9. Distribuição de respostas sociais de lar de idosos por natureza dos agentes. Continente – 2009



4.1.2. Centro de dia

A resposta social de centro de dia é representada por uma população de 42742 utentes, integrados em 1977 respostas sociais. Existem 42624 utentes integrados em entidades não lucrativas e 118 em entidades lucrativas. As respostas sociais incluem 1945 pertencentes a agentes não lucrativos e 32 a agentes lucrativos.

Figura 10. Distribuição de utentes em centro de dia por natureza dos agentes. Continente – 2009

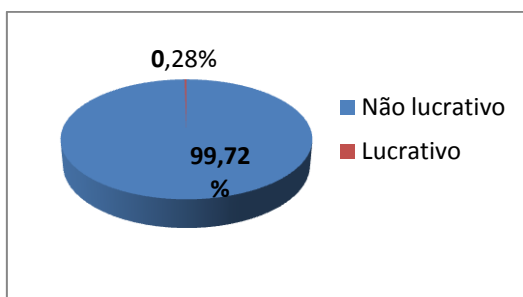
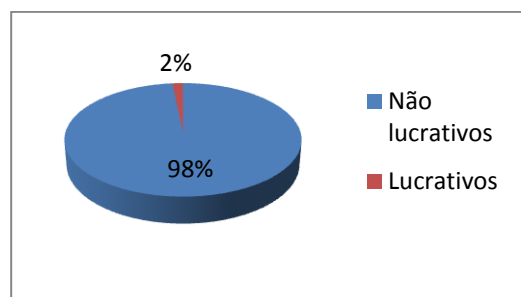


Figura 11. Distribuição de respostas sociais de centro de dia por natureza dos agentes. Continente – 2009



4.1.3. Serviço de apoio domiciliário

A população da resposta social de SAD inclui 76044, utentes integrados em 2466 respostas sociais. Existem 73982 utentes integrados em entidades não lucrativas e 2062 em entidades lucrativas. As respostas sociais abrangem 2330 pertencentes a agentes não lucrativos e 136 a agentes lucrativos.

Figura 12. Distribuição de utentes em SAD por natureza dos agentes. Continente – 2009

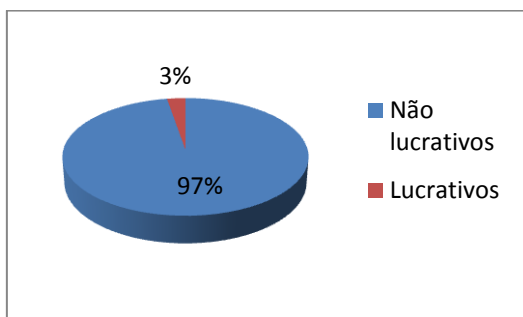
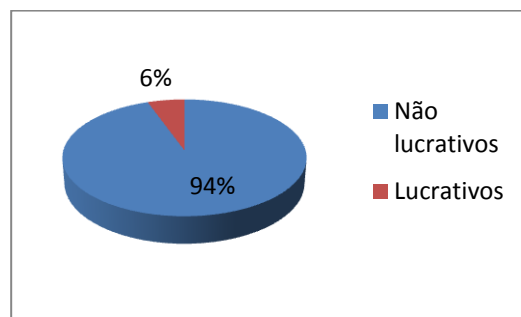


Figura 13. Distribuição de respostas sociais SAD por natureza dos agentes. Continente – 2009



4.1.4. Creche

A creche é representada por uma população de 85409 utentes, integrados em 2415 respostas sociais. Existem 69710 utentes em entidades não lucrativas e 15699 em entidades lucrativas. As respostas sociais abrangem 1773 pertencentes a agentes não lucrativos e 642 a agentes lucrativos.

Figura 14. Distribuição de utentes em creche por natureza dos agentes. Continente – 2009

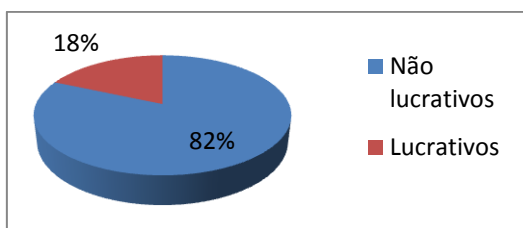
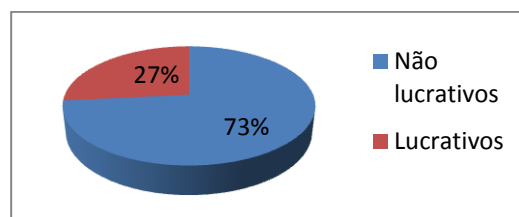


Figura 15. Distribuição de respostas sociais de creche por natureza dos agentes. Continente – 2009



4.1.5. Centro de actividades de tempos livres

A população da resposta social de CATL é composta por 77377 utentes, integrados em 1636 respostas sociais. Existem 72442 utentes integrados em entidades não lucrativas e 4935 em entidades lucrativas. As respostas sociais incluem 1438 pertencentes a agentes não lucrativos e 198 a agentes lucrativos

Figura 16. Distribuição de utentes em CATL por natureza dos agentes. Continente – 2009

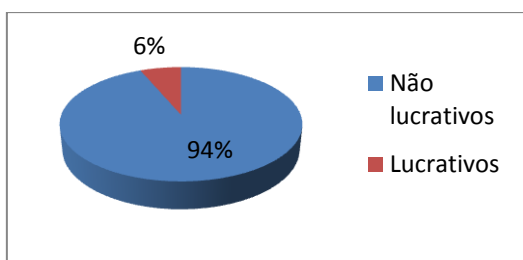
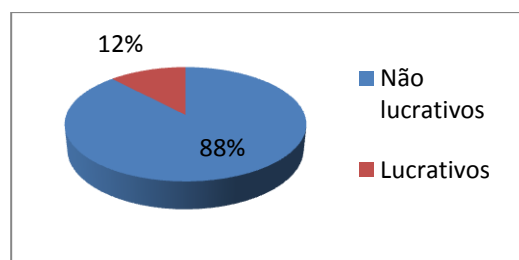


Figura 17. Distribuição de respostas sociais de CATL por natureza dos agentes. Continente – 2009



4.2. Estatística descritiva

Da análise à tabela 4 podemos verificar que o terceiro sector apresenta valores médios mais elevados, nos dois níveis de análise (número de utentes e respostas sociais). Os valores elevados

do desvio padrão, mostram que a prestação destes serviços não é homogénea, quer seja prestada por entidades com/ou sem fins lucrativos. Estamos perante um mercado assimétrico, que terá um comportamento diferenciado, consoante o ambiente socioeconómico da área envolvente.

Tabela 4. Estatística descritiva das variáveis dependentes

Natureza do agente	Variáveis	Utentes				Respostas sociais			
		Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Não lucrativo	Lar idosos	204,4245	204,9037	25	2425	4,794964	4,827461	1	54
	Centro dia	153,3237	279,8519	0	3846	6,996403	7,507156	0	78
	SAD	266,1223	352,4425	12	4753	8,381295	8,400099	1	88
	Creche	250,7554	426,4321	0	4918	6,377698	10,046340	0	109
	CATL	260,5827	517,1229	0	5303	5,172662	7,701027	0	57
Lucrativo	Lar idosos	40,85612	96,89281	0	932	1,902878	4,664319	0	46
	Centro dia	0,427536	2,74991	0	38	0,115942	0,483509	0	4
	SAD	7,417266	40,27557	0	532	0,489209	1,60939	0	16
	Creche	56,47122	181,5319	0	2004	2,309353	6,556997	0	59
	CATL	17,7518	58,74026	0	671	0,71223	2,172173	0	21

Tabela 5. Estatística descritiva das variáveis independentes

Variáveis	Indicador	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Rendimento	Logaritmo	2,79	0,42	0	3,18
Religiosidade	Proporção de casamentos católicos	46,3	16,3	0	84
Generosidade	Donativos do IRS	57647,75	191000,2	391,74	2620564
Idosos	Índice de dependência idosos	34,7	11,8	14,6	82,0
Taxa de natalidade	Taxa	8,14	2,36	2	15,2
Jovens dos 0 aos 15	População	5515,691	9284,416	224	80233
População	Logaritmo	4,17	0,78	0	5,71

4.3. Inferência estatística

A justificação da escolha do modelo adoptado, para tratamento estatístico, relaciona-se com as características das variáveis em análise. No universo do nosso estudo, as variáveis dependente, serviços sociais (lar de idosos, centro de dia, SAD, creche e CATL), são compostas exclusivamente por dois prestadores de serviço, terceiro sector (organizações sem fins lucrativos) ou sector privado (entidades lucrativas). Estamos na presença de variáveis dicotómicas, composta por duas categorias mutuamente exclusivas (Rodrigues, 2011). As duas variáveis dependentes estão correlacionadas. A nossa análise será composta por duas equações em que

cada variável dependente será explicada por um conjunto de factores iguais. De acordo com as características referidas, optamos pelo tratamento estatístico, através do método *Seemingly unrelated regression*, também conhecido pelo método SUR, operacionalizado através do *software* estatístico STATA.

As regressões aparentemente não relacionadas são numa generalização do modelo de regressão linear, caracterizada pela existência de várias equações de regressão linear, compostas pela variável dependente e conjunto de variáveis explicativas. Cada equação tem o seu valor próprio e pode ser tratada separadamente, pelo que se diz que são aparentemente não relacionadas. Esta técnica supõe que a estrutura de erros do modelo apresenta uma correlação contemporânea (relações existentes entre os erros das equações do sistema, num mesmo período). As equações parecem independentes, mas estão relacionadas através da correlação de erros. Consideramos a equações de regressão:

$$y_{it} = X'_{it} \beta_i + \varepsilon_{it}, \quad i=1, \dots, m. \quad (1)$$

O i representa o número da equação e $t=1 \dots T$ é o índice de observações. O T é assumido ser grande, de forma que o $T \rightarrow \infty$, enquanto o m permanece fixa. De acordo com Greene (2008), o sistema da equações aparentemente não relacionadas na sua forma irrestrita é representado por:

$$y_i = X_i \beta_i + \varepsilon_i, \quad i=1, \dots, m. \quad (2)$$

O $\varepsilon = [\varepsilon'_1, \varepsilon'_2, \dots, \varepsilon'_M]'$, cada Y_i representa o vetor da variável dependente, no nosso caso temos as respostas sociais com fins lucrativos e as respostas sociais sem fins lucrativos, o X_i corresponde ao vetor das variáveis explicativas, ou seja, dizem respeito ao rendimento, população, catolicismo, generosidade, população jovem e índice de dependência de idosos. O total de T observações foi utilizado na estimação dos parâmetros M equações. Cada uma das equações envolve K_i regressores, sendo:

$$K = \sum_{k=1}^M K_i \quad (3)$$

De seguida, passamos à execução do teste SUR. Relembramos que vai ser testado para três grupos de análise, CATL, creche e idosos. O grupo de idosos abrange as respostas sociais de lar de idosos, centro de dia e SAD. O estudo vai ser efectuado em duas medidas de análise, número de utentes e número de respostas sociais. Primeiro serão expostas as tabelas, com os resultados obtidos da execução do teste, seguida de uma abordagem aos seus resultados.

4.3.1. Centro de actividades de tempos livres

Tabela 6. SUR - CATL medida por número de utentes

	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
Variáveis independentes	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	0,0363714 (0,1644049)	0,050734** (0,0224649)
População	120,1566*** (25,87647)	-13,34378*** (3,535858)
Religiosidade	1,783692* (1,082337)	-0,4499815** (0,1478946)
Generosidade	0,0017575*** (0,0001395)	-0,0001767*** (0,0000191)
População Jovem	0,0022351 (0,0038413)	0,0077217*** (0,0005249)
Constante	-1142,682*** (242,2787)	100,8568*** (33,10588)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	272,8848	37,2880
R ²	0,7205	0,5956
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Tabela 7. SUR - CATL medida por número de respostas sociais

	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
Variáveis independentes	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	-0,0001376 (0,0028685)	0,0023996*** (0,0008802)
População	3,330345*** (0,4514911)	-0,2693674* (0,1385461)
Religiosidade	0,0512127*** (0,0188846)	-0,0184248*** (0,005795)
Generosidade	0,0000175*** (2,43E-06)	-5,77E-06*** (7,47E-07)
População Jovem	-6,50E-06 (0,000067)	0,000244*** (0,0000206)
Constante	-30,80534*** (4,227265)	1,474679 (1,279193)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	4,76128	1,46106
R ²	0,6164	0,5459
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Da análise às Tabelas 6 e 7 começamos por verificar, nas duas medidas de análise, que o *p-value* é $<0,001$, inferior ao nível de significância de 0,01, logo existe evidência estatística para, com grau de confiança de 99%, concluir que o modelo é significativo. Também se verifica, pela percentagem do R^2 , que existe poder explicativo das variáveis independentes. Na dimensão número de utentes explicam 72,05% e 59,56% das variáveis dependentes. Relativamente à dimensão número de respostas sociais explicam 61,64% e 54,59% das variáveis dependentes.

Hipótese do rendimento:

H1a: O rendimento da comunidade está positivamente associado com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H1b: O rendimento da comunidade está negativamente associado com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável rendimento, medida por número de utentes, apresentou associações positivas para ambos os sectores, lucrativo e não lucrativo. Pese embora a nossa hipótese não se verifique na perfeição, não podemos ignorar a significância estatística associada às entidades com fins lucrativos e a falta de significância associada às entidades sem fins lucrativos. Assim, podemos referir que existem evidências estatísticas, com grau de certeza de 95%, para concluir que a subida de uma unidade de rendimento provoca a subida de 0,050734 do número de utentes em entidades com fins lucrativos.

O mesmo teste, quando medido por número de respostas sociais, apresentou sinais contrários, negativo associado ao sector sem fins lucrativos e positivo ao sector lucrativo, verificando-se a hipótese 1. Existe evidência estatística para com 99% de certeza, concluir que a subida de uma unidade no rendimento provoca um aumento de 0,0023996 nas respostas sociais de CATL com fins lucrativos.

Estes resultados revelam que em comunidades com melhor poder de compra existe uma maior procura de entidades lucrativas. Nestas circunstâncias, tendo presente a ideia de que maior preço oferece maior qualidade, as pessoas estarão dispostas a despende recursos monetários, para obter serviços sociais.

Hipótese da população:

H2a: A densidade populacional da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H2b: A densidade populacional da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável população, medida por número de utentes e número de respostas sociais, apresentou resultados idênticos, nas duas dimensões de análise. A referida variável explicativa apresenta uma relação negativa com o sector privado e positiva com o terceiro sector. Constatando-se um comportamento contrário ao esperado, a hipótese 2 não é validada. Pelo que, o aumento da densidade populacional provoca uma diminuição do mercado de respostas sociais de CATL, desenvolvidas pelo sector lucrativo.

Hipótese da religiosidade:

H3a: A proporção de católicos da comunidade está positivamente associado com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H3b: A proporção de católicos da comunidade está negativamente associado com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

O teste à variável religiosidade, quando medido por número de utentes, apresentou resultados que nos permitem validar a hipótese 3. Existe evidência estatística para com 95% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na religiosidade provoca uma diminuição de 0,4499815 no número de utentes, em entidades com fins lucrativos. Também podemos concluir, com 90% de certeza, que a subida de uma unidade na religiosidade provoca um aumento de 1,783692 no número de utentes, em entidades sem fins lucrativos.

O mesmo teste, quando medido por número de respostas sociais, também apresentou os mesmos resultados, verificando-se a hipótese 3. Existe evidência estatística para com 99% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na religiosidade provoca um aumento de 0,0512127 no número de respostas sociais sem fins lucrativos e uma descida de 0,0184248 no número de respostas sociais com fins lucrativos.

O modelo é consistente para ambas as medidas de análise. Assim, podemos concluir que em comunidades marcadas por grandes práticas católicas, os empresários estarão mais motivados a criar empresas no terceiro sector.

Hipótese da generosidade:

H4a: A generosidade da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H4b: A generosidade da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

O teste à variável generosidade, medido por número de utentes e número de respostas sociais, apresentou resultados que nos permitem validar a hipótese 4. Podemos referir que existem evidências estatísticas, para com 99% de certeza, concluir que um aumento de uma unidade na generosidade provoca um aumento de 0,0017575 no número de utentes e 0,0000175 no número de respostas sociais, em entidades sem fins lucrativos. Também podemos afirmar, com 99% de certeza, que um aumento de uma unidade na generosidade provoca uma diminuição de 0,0001767 no número de utentes e de $5,77E^{-06}$ no número de respostas sociais, em entidades com fins lucrativos.

Assim, podemos concluir que em comunidades mais generosas a motivação dos empresários é direccionada para organizações sem fins lucrativos, porque, quando existe um sentimento altruísta, de ajuda ao próximo, o voto de confiança é depositado nessas entidades, devido à probabilidade de não terem comportamentos oportunistas.

Hipótese da população jovem:

H6a: A população jovem da comunidade está positivamente associada com o mercado da resposta social CATL do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H6b: A população jovem da comunidade está negativamente associada com o mercado da resposta social CATL do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável população jovem, medida por número de utentes, apresentou sinais positivos para ambos os sectores. No entanto, existe significância estatísticas associada ao sector lucrativo. Embora a hipótese 6 não se verifica na sua perfeição, podemos afirmar, com

99% de certeza, que a subida de uma unidade na população jovem implica uma subida de 0,0077217 no número de utentes abrangidos por entidades com fins lucrativos.

O mesmo teste, quando medido por número de respostas sociais, apresentou resultados que nos permitem validar a hipótese 6. Assim, existe evidência estatística, para com 99% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na população jovem provoca um aumento de 0,000244 no número de respostas sociais, em entidades com fins lucrativos.

Estes resultados concluem que um aumento do público-alvo aumenta oportunidades de negócio e está positivamente associado ao sector lucrativo.

4.3.2. Creche

Tabela 8. SUR- Creche medida por número de utentes

Variáveis independentes	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	0,1434808 (0,1008527)	0,1442045*** (0,0500269)
População	114,9597*** (13,25456)	18,9239*** (6,574785)
Religiosidade	0,3906392 (0,6558023)	-1,07925*** (0,3253037)
Generosidade	0,0015705*** (0,0000653)	0,0007*** (0,0000324)
População Jovem	1,602644 (5,627988)	2,434226 (2,791703)
Constante	-1103,858*** (117,7874)	-243,3625*** (58,42719)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	163,6235	81,1637
R ²	0,8522	0,7994
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Tabela 9. SUR - Creche medida por número de respostas sociais

	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
Variáveis independentes	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	0,004017* (0,0022218)	0,0047074** (0,0019437)
População	3,21902*** (0,2920019)	1,401004*** (0,2554464)
Religiosidade	0,009689 (0,0144475)	-0,0483889*** (0,0126388)
Generosidade	0,0000361*** (1,44e-06)	0,0000222*** (1,26e-06)
População Jovem	-0,169839 (0,1239862)	0,009352 (0,1084645)
Constante	-29,29243*** (2,594891)	-13,96001*** (2,270039)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	3,604674	3,153408
R ²	0,8708	0,7679
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Da análise às Tabelas 8 e 9 começamos por verificar, nas duas medidas de análise, que o *p-value* é $<0,001$, inferior ao nível de significância de 0,01, logo existe evidência estatística para, com grau de confiança de 99%, concluir que o modelo é significativo. Também se verifica, pela percentagem do R², que existe poder explicativo das variáveis independentes. Na dimensão número de utentes explicam 85,22% e 79,94% das variáveis dependentes. Relativamente à dimensão número de respostas sociais explicam 87,08% e 76,79% das variáveis dependentes.

Hipótese do rendimento:

H1a: O rendimento da comunidade está positivamente associado com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H1b: O rendimento da comunidade está negativamente associado com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

Os resultados do teste aplicado à variável rendimento, medido por utentes e número de respostas sociais, não validam na perfeição a hipótese 1. Pese embora, o teste faça uma associação positiva com ambos os sectores, não podemos ignorar a significância estatística associada à variável dependente lucrativa. Deste modo, podemos concluir, com 99% de certeza, que a subida de uma unidade no rendimento provoca um aumento de 0,1442045 no número de

utentes de entidades com fins lucrativos. Também podemos concluir, com 95% de certeza, que o aumento de uma unidade no rendimento provoca a subida de 0,0047074 do número de respostas sociais com fins lucrativos. Embora a hipótese da competição não seja validada, podemos concluir que em comunidades com maior nível de rendimento existem mais entidades lucrativas a prestar serviço de creche.

Hipótese da população:

H2a: A densidade populacional da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H2b: A densidade populacional da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

O teste aplicado à variável população apresenta resultados iguais, nas duas medidas de análise, com valores significativos para ambas as naturezas dos agentes. Embora não seja validada a hipótese da competição, podemos concluir que existe uma associação positiva entre a população e as entidades com fins lucrativos. Assim, em comunidades com maior população existe maior atractividade de mercado, podendo concluir, com 99% de certeza, que a subida de 1 unidade na população provoca um aumento de 18,9239 no número de utentes em entidades lucrativas e 1,401004 no número de respostas sociais lucrativas.

Hipótese da religiosidade:

H3a: A proporção de católicos da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H3b: A proporção de católicos da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

Os resultados sobre o teste aplicado à variável religiosidade, nas duas medidas de análise, validam a hipótese 3. Embora os valores associados às entidades sem fins lucrativos não tenham significância estatística, podemos concluir, com 99% de certeza, que a subida de uma unidade na religiosidade provoca uma descida de 1,07925 no número de utentes em entidades lucrativas e 0,0483889 no número de respostas sociais lucrativas. As comunidades marcadas por um elevado grau de catolicismo têm menos propensão a desenvolver creches lucrativas.

Hipótese da generosidade:

H4a: A generosidade da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H4b: A generosidade da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

Relativamente à generosidade, os dados mostram uma associação positiva independentemente da natureza dos agentes, nas duas medidas de análise, com um nível de significância de 99%. Nesta situação não validamos a hipótese da competição, mas relativamente à hipótese 4 podemos concluir, com 99% de certeza, que a subida de 1 unidade na generosidade implica um aumento de 0,0015705 no número de utentes e 0,0000361 no número de respostas sociais, de entidades sem fins lucrativos.

Hipótese da população jovem:

H5a: A população jovem da comunidade está positivamente associada com o mercado da resposta social creche do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H5b: A população jovem da comunidade está negativamente associada com o mercado da resposta social creche do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

No caso da procura específica, o teste, quando medido por número de utentes, mostrou uma associação positiva com ambos os sectores, sem significância estatística. O mesmo teste, medido por número de respostas sociais, apresentou uma associação negativa com entidades sem fins lucrativos e positiva com entidades lucrativas, ambas sem significância estatística. Dadas as circunstâncias a hipótese 5 não é validada.

4.3.3. Idosos

Tabela 10. SUR - Idosos medidos por número de utentes

Variáveis independentes	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	-0,3187764* (0,1663011)	0,1191533*** (0,0367299)
População	214,8792*** (23,61119)	14,8024*** (5,214861)
Religiosidade	1,184823 (1,092849)	-0,4857729** (0,2413709)
Generosidade	0,0034647*** (0,0001113)	0,0005109*** (0,0000246)
Índice de envelhecimento	1,357103*** (0,2436544)	0,1307551*** (0,0538145)
Constante	-1754,667*** (263,6732)	-212,7674*** (58,2359)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	275,6362	60,87809
R ²	0,8828	0,7817
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Tabela 11. SUR - Idosos medidos por número de respostas sociais

Variáveis independentes	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
	Coefficiente (RSE)	Coefficiente (RSE)
Rendimento	-0,0153822** (0,0063144)	0,0055815*** (0,0017548)
População	9,436675*** (0,8958943)	1,088317*** (0,2489689)
Religiosidade	0,1179716*** (0,0414104)	-0,0264987** (0,011508)
Generosidade	0,000065*** (4,23e-06)	0,0000224*** (1,17e-06)
Índice de envelhecimento	0,0676203*** (0,0092424)	0,0061059** (0,0025685)
Constante	-82,76209*** (9,987233)	-13,35386*** (2,775451)
Observações	278	278
Parms	5	5
RMSE	10,4816	2,912835
R ²	0,7264	0,7735
p	<0,001	<0,001

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; Erros Padrão Robustos (RSE)

Relembramos que neste ponto do trabalho, vamos analisar as respostas sociais de lar de idosos, centro de dia e SAD em conjunto, tendo em conta que o público-alvo é o mesmo. Assim, este agrupamento de respostas sociais é designado de idosos.

Da análise às Tabelas 10 e 11, começamos por verificar, nas duas medidas de análise, que o *p-value* é $<0,001$, inferior ao nível de significância de 0,01, logo existe evidência estatística para, com grau de confiança de 99%, concluir que o modelo é significativo. Também se verifica, pela percentagem do R^2 , que existe poder explicativo das variáveis independentes. Na dimensão número de utentes explicam 88,28% e 78,17% das variáveis dependentes. Relativamente à dimensão número de respostas sociais explicam 72,64% e 77,35% das variáveis dependentes.

Hipótese do rendimento:

H1a: O rendimento da comunidade está positivamente associado com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H1b: O rendimento da comunidade está negativamente associado com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável rendimento, nas duas medidas de análise, apresentou associações positivas ao sector lucrativo e negativas ao sector sem fins lucrativos. Estes resultados validam a hipótese 1. Existe evidência estatística, nas duas medidas análise, para com 99% de certeza, concluir que a subida de uma unidade no rendimento aumenta 0,1191533 no número de utentes e 0,0055815 no número de respostas sociais, em entidades com fins lucrativos. Em contrapartida, existem evidências estatísticas, para com 90% e 95% de certeza, concluir que a subida de uma unidade no rendimento provoca, respetivamente uma diminuição de 0,3187764 no número de utentes e 0,0153822 no número de respostas sociais, em entidades sem fins lucrativos. Nestas circunstâncias, em comunidades com maior poder de compra a preocupação com as assimetrias de informação é menor, havendo uma disposição para pagar preço superior, na perspetiva de obter maior qualidade no serviço consumido.

Hipótese da população:

H2a: A densidade populacional da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H2b: A densidade populacional da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável população, apresentou em ambas as medidas de análise, associações positivas, com o terceiro sector e sector privado, pelo que, a hipótese da competição não é validada. No entanto, existe significância estatística do sector lucrativo, pelo que, podemos concluir, com 99% de certeza, que a subida de uma unidade na população provoca um aumento de 14,8024 no número de utentes e 1,088317 no número de respostas sociais, neste sector.

Hipótese da religiosidade:

H3a: A proporção de católicos da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H3b: A proporção de católicos da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

O teste à variável religiosidade apresentou, nas duas medidas de análise, os sinais esperados, pelo que validamos a hipótese 3. Existe evidência estatística, para com 95% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na religiosidade provoca uma diminuição de 0,4857729 no número de utentes e 0,0264987 no número de respostas sociais, desenvolvidas por entidades lucrativas. Relativamente ao sector não lucrativo, apenas o valor do número de respostas sociais apresenta significância estatística. Neste caso, existe evidência estatística, para com 99%, concluir que a subida de uma unidade na religiosidade provoca um aumento de 0,1179716 no número de respostas sociais de entidades sem fins lucrativos. Nestas circunstâncias, concluímos que em comunidades com maior prática religiosa os empresários estarão mais dispostos a formarem entidades sem fins lucrativos, existe um sentimento altruísta que beneficia o desenvolvimento do terceiro sector.

Hipótese da generosidade:

H4a: A generosidade da comunidade está positivamente associada com o mercado de respostas sociais do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

H4b: A generosidade da comunidade está negativamente associada com o mercado de respostas sociais do sector privado, nas duas dimensões de análise.

A aplicação do teste à variável generosidade apresentou, nas duas medidas de análise, associações positivas, com significância estatística, nos dois sectores, pelo que não validamos, na sua perfeição a hipótese 4. Pese embora a hipótese da competição não seja validada, existem evidências estatísticas, para com 99% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na

generosidade provoca um aumento de 0,0034647, no número de utentes, e 0,000065, no número de respostas sociais, desenvolvidas pelo terceiro sector. Mais uma vez, ficou claro que a religiosidade representa um peso significativo no desenvolvimento das organizações sem fins lucrativos.

Hipótese da Dependência de idosos:

H7a: A dependência de idosos da comunidade está positivamente associada com o mercado das respostas sociais de idosos do sector privado, nas duas dimensões de análise.

H7b: A dependência de idosos da comunidade está negativamente associada com o mercado das respostas sociais de idosos do terceiro sector, nas duas dimensões de análise.

A execução do teste à dependência de idosos não revelou os resultados esperados na sua perfeição, pelo que não validamos a hipótese da competição. Existem evidências estatísticas para, com 99% e 95% de certeza, concluir que a subida de uma unidade na dependência de idosos aumenta 0,1307551, no número de utentes, e 0,0061059 no número de respostas sociais, desenvolvidas pelo sector lucrativo. Comunidades caracterizadas por maior índice de envelhecimento de idosos são propensas a ter maior número de empresas lucrativas, a prestar serviços a idosos. A procura específica aumenta as oportunidades de negócio para o referido sector.

Tabela 12. Síntese de resultados

Dimensões de análise	Identificação da hipótese	Medidas de análise	CATL		Creche		Idosos	
			L	NL	L	NL	L	NL
Atractividade de mercado	H1: Rendimento	Ut	√**	-	√***	-	√***	√*
		RS	√***	-	√**	-	√***	√**
	H2: População	Ut	-	-	√***	-	√***	-
		RS	-	-	√***	-	√***	-
Altruísmo	H3: Catolicismo	Ut	√**	√*	√***	-	√**	-
		RS	√***	√***	√***	-	√**	√***
	H4: Generosidade	Ut	√***	√***	-	√***	-	√***
		RS	√***	√***	-	√***	-	√***
Procura específica	H5: População Jovem	Ut			-	-		
		RS			-	-		
	H6: População jovem	Ut	√***	-				
		RS	√***	-				
	H7: Dependência de idosos	Ut					√***	-
		RS					√**	-

Ut - utentes; RS- respostas sociais; L- sector lucrativo; NL- sector não lucrativo; √- validado; - não validado *p<0,10,**p<0,05,***p<0,01

A Tabela 12 apresenta uma síntese dos resultados apurados. Pela sua observação, podemos verificar que em todas as dimensões de análise existem hipóteses validadas com significância estatística. Em algumas circunstâncias, foram validadas na perfeição, significando que essas variáveis explicam a concorrência entre os dois sectores. O rendimento influencia positivamente o sector lucrativo, nas três áreas sociais, sendo que, na resposta social de idosos foi validada a hipótese da competição. A população mostrou significância estatística associada ao sector lucrativo, nas respostas sociais de creches e idosos. O catolicismo revelou uma associação negativa com todas as respostas sociais lucrativas. Na resposta social de CATL, essa variável, explicou concorrência entre os dois sectores, nas duas medidas de análise. A mesma situação, também se verificou com os idosos, quando medidos por número de respostas sociais. A generosidade apresentou associações positivas, com todas as respostas sociais, do terceiro sector. Na resposta de CATL, a referida variável explica concorrência entre os dois sectores. A procura específica está associada positivamente com o sector lucrativo nas respostas sociais de CATL e de idosos. De forma geral o modelo mostrou-se consistente nas duas medidas de análise.

CONCLUSÃO

A produção de serviços sociais em Portugal, no âmbito dos fins prosseguidos pela Segurança Social, é uma área complexa, relacionada com a dignidade humana. Existem respostas sociais, do tipo comercial, onde o utente, mediante os seus rendimentos, comparticipa parcialmente ou totalmente o consumo desses serviços. Neste estudo, consideramos a participação do Estado, no fornecimento destes serviços, através da cooperação com o terceiro sector. O levantamento efetuado mostrou que as respostas sociais, do tipo comercial, que têm maior participação do sector lucrativo foram o lar de idosos, centro de dia, SAD, creche e CATL. No universo de estudo, verificamos que existe uma discrepância bastante acentuada entre o sector lucrativo e não lucrativo, no entanto, não podemos ignorar a percentagem de participação dos agentes lucrativos. Neste campo social, temos dois fornecedores de serviços, integrados no terceiro sector e sector privado, que operam em simultâneo e em concorrência no mesmo sector de actividade. Assim, este estudo procurou averiguar quais as variáveis que influenciam a natureza dos agentes, que operam neste sector de actividade.

A abordagem do tema começou com uma revisão da literatura, onde procuramos caracterizar os mecanismos de governação inerentes a esta realidade social, seguida de uma abordagem à prestação de serviços sociais em Portugal. Para o tratamento de dados, foi feito um levantamento total das respostas sociais referidas, em duas dimensões de análise, número de utentes e número de respostas sociais, discriminada por natureza dos agentes, lucrativo e/ou sem fins lucrativos, constituindo as variáveis dependentes. Para as variáveis explicativas foram recolhidas um conjunto de dados estatísticos relacionados com a atractividade de mercado, altruísmo e procura específica. O método utilizado, para tratamento de dados, foi o *SUR*, através do *software* STATA.

Relativamente aos resultados apurados, de uma forma geral, verificamos que existem variáveis relacionadas com a atratividade de mercado, altruísmo e procura específica que influenciam a natureza dos agentes, produtores de serviços sociais.

A atractividade de mercado, medida por rendimento, demonstrou em todas as respostas sociais, importância significativa na sua associação positiva com entidades lucrativas. No caso dos idosos essa hipótese foi validada na perfeição. Podemos concluir que o rendimento contribui para uma concorrência entre os dois sectores, quando estes disputam respostas sociais relacionadas com idosos, como é o caso de lar de idosos, SAD e centro de dia. A atratividade de mercado, medida por população, não foi conclusiva para a resposta social CATL, mas apresentou significância

estatística na associação positiva com o sector lucrativo, nas respostas de creche e idosos. Nestas circunstâncias podemos dizer que a população não contribui para a concorrência entre os dois sectores, contudo verifica-se que em comunidades com maior densidade populacional existem maior número de empresas lucrativas, a fornecerem serviços de creche e idosos.

O altruísmo, medido pelo catolicismo, apresentou, em todas as respostas sociais, significância estatística na associação negativa com o sector lucrativo. Sendo assim, podemos concluir que em comunidades marcadas por grandes práticas católicas, os empresários estarão mais dispostos a formarem organizações no terceiro sector. Nas respostas sociais de CATL e idosos verificamos que o aumento de práticas católicas provoca um aumento de organizações sem fins lucrativos e uma diminuição de entidades lucrativas, existindo concorrência entre os dois sectores. Quando medimos o altruísmo, através dos donativos, verificamos que, em todas as respostas sociais, existe significância estatística na associação positiva com entidades do terceiro sector. No caso da resposta social CATL ficou provado que esta variável contribui para a concorrência entre os dois sectores.

Relativamente à procura específica, os dados revelam que existe significância estatística na associação positiva entre os jovens e a resposta social de CATL e entre a dependência de idosos e as respostas relacionadas com idosos, do sector lucrativo. No que se refere à creche os resultados não foram conclusivos. Nesta área de análise, verificamos que a procura específica não contribui para a concorrência entre os dois sectores.

O cenário apresentado permitiu explicar, através de algumas variáveis socioeconómicas, o ambiente de produção de serviços sociais, do tipo comercial, em Portugal, contribuindo para uma explicação da acção mais ou menos assídua, dos dois sectores. Este enquadramento também permitiu verificar que existem falhas de mercado, dado que as entidades lucrativas nem sempre estão dispostas a participar. Nestas circunstâncias e tendo em conta a crise financeira que Portugal está a atravessar, cabe em particular aos representantes políticos repensar a forma de potenciar o mercado, introduzindo maior competitividade entre sectores, nas situações em que o mercado demonstra ter potencialidades, para poder desenvolver o seu negócio.

Este trabalho apresenta contributos a nível literário, sendo pioneiro nesta área, permitiu apresentar um quadro teórico sobre o ambiente de competição entre sectores, mercado e *networks*, na produção de serviços sociais em Portugal, do tipo comercial.

Limitações

Durante o nosso trabalho, deparamo-nos com algumas limitações. Foi solicitado a cada distrito informação, discriminada por concelho, sobre o número de famílias de acolhimento de idosos, famílias de acolhimento não biológicas e amas, situações em que o Estado contrata directamente com pessoas independentes a prestação de serviços sociais. Como as respostas que obtivemos não abrangeram o total de concelhos, não nos foi possível incluir essa informação no nosso trabalho, que teria ficado mais valorizado.

Outra limitação prendeu-se com a selecção das variáveis explicativas, associadas a cada âmbito de estudo, nomeadamente ao nível do altruísmo que tivemos que considerar, a única fonte de dados oficiais, casamentos católicos e donativos declarados. Gostaríamos de ter medido altruísmo por frequência de missa dominical e frequência da catequese, dados que consideramos, mais próximos de realidade local. Outro dado interessante, que não nos foi possível apurar, foi o número de voluntários, por concelho.

Linhas de investigação futuras

Uma linha de investigação futura prende-se com uma das limitações apontadas. O nosso estudo incluiu a prestação de serviços sociais, fornecida pelo mercado e terceiro sector, com a intervenção do Estado, através da parceria com as organizações sem fins lucrativas. Este estudo não inclui a situação em que o Estado contrata directamente com pessoas individuais a prestação de serviços, como é o caso das famílias de acolhimento a idosos, Amas e famílias de acolhimento não biológicas. O custo suportado pelo Estado neste tipo de contratação é superior aos apoios dados nos acordos de cooperação com o terceiro sector. Seria pertinente averiguar em que circunstâncias socioeconómicas o Estado é obrigado a recorrer a este mecanismo, efectuando uma comparação com o terceiro sector e sector privado. Nesta situação nem as instituições lucrativas nem as organizações sem fins lucrativos colmataram a necessidade de procura e o Estado contratou directamente com pessoas privadas, que prestam o serviço no seu domicílio.

Outro possível estudo, prende-se com a introdução de uma análise dinâmica ao presente trabalho. Efectuar outro tratamento de dados semelhante, com referência a outro período, estabelecendo uma comparação, permitindo averiguar a consistência da presente análise. Nesse estudo, também poderiam ser testados novos indicadores na perspectiva de conseguir novas variáveis explicativas, contribuindo para a melhoria o modelo testado.

BIBLIOGRAFIA

Aldrich, H. (1979). *Organizations and environments*. Englewood Cliff: Prentice-Hall.

Almeida, V. (2010). *Governança, Instituições e Terceiro Sector: As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação de Doutoramento na área científica de Economia (Programa de Doutoramento em Governança, Conhecimento e Inovação) apresentada na universidade de Coimbra. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Andrews, R. & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Public Administration*, 20 (3), 679-701.

Anheier, H. (2005). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. London: Routledge.

Anheier, H. & Seibel, W. (1993). Defining The Nonprofit Sector: Germany. *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector*, (6), 1-32.

Anheier, H., & Ben-Ner, A.. (1997). Shifting Boundaries: Long-term changes in the size of the for-profit, nonprofit, cooperative and government sectors. *Annals of Public and Cooperative Economics* 68(3), 335-353.

Araújo, J. (2000). Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária. In *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro INA*. Lisboa: INA.

Araújo, J. (1998). Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. In *A Avaliação na Administração Pública: Comunicação elaborada para o primeiro Encontro INA*. Lisboa: INA .

Arrow, K. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, 53(5), 941-973 .

Arya, B. & Lin, Z. (2007). Understanding collaboration outcomes from an extended resourcebased view perspective: The roles of organizational characteristics, partner attributes, and network structures. *Journal of Management*, 33(5), 697-723.

Atkinson, A. (1996). The Economics Of The Welfare State. *The American Economist*, 40 (2), 5-15.

- Austin, J. (2000). Strategic Collaboration Between Nonprofits and Businesses. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 69-97.
- Axelrod, R. & Hamilton, W. (1981). The Evolution of Cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396.
- Ben-Ner, A. (2003). For-Profit, State, and Nonprofit: How to Cut the Pie among the Three Sectors. Economic Studies Conference: Public Sector, Private Sector: New National and International Frontiers. Paris.
- Ben-Ner, A. & Hoomissen, T. (1991). Nonprofit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 60(4), 32-519.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Acedido a 20 de Julho de 2011, em <http://www2.spi.pt/inovaut/livro1.asp>.
- Bilhim, J. (2004a). *Teoria Organizacional: Estruturas e pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Blau, P., & Meyer, M. (1971). *Bureaucracy. Modern Society*. New York: Random House.
- Boyne, G. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 33(4), 703-721.
- Brandsen, T. & Hout, E. (2006). Co-Management In Public Service Networks. *Public Management Review*, 8(4), 537-549.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). Co-Production The Third Sector And The Delivery Of Public Services. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Brinkerhoff, J (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public administration*, 22(1), 19-30.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carneiro, M. (2006). *A Economia Social em Portugal*. In Uralde, J. & Rubio, M. *La Economía Social en Iberoamérica- un Acercamiento a su Realidad*. (Vol. 2) (233-255). Valência: Fundación Iberoamericana de la Economía Social.

Chichorro, A., Marques, C., & Ferreira, S. (2006). *Respostas Sociais - Nomenclaturas e Conceitos*. Lisboa: Direcção-Geral da Segurança Social.

Chisholm, D. (1992). *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press. Acedido a 20 de Abril de 2011, em <http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft4d5nb38m;chunk.id=0;doc.view=print>.

Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.

Cohen, J. & Uphoff, N. (1977). *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca: Monograph Series, Rural Development Committee, Cornell University.

Considine, M. & Lewis, J. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration*, 63(2), 131-140.

Corbin, J. (1999). A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 296-314.

Deakin, N. & Walsh, K. (1996). The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. *Public Administration*, 74(1), 33-47.

Easley, D., & O'Hara, M. (1983). The economic role of the nonprofit firm. *Bell Journal of Economics*, 14(2), 531-538.

Evers, A. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *Public Administration*, 28(9), 737-748.

Evers, A. & Laville, J. (2004). *Defining the third sector in Europe*. Reino Unido: Edward Elgar.

Feiock, R. & Andrew, S. (2006). Introduction: Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments. *International Journal of Public Administration*, 29(10), 759-767.

Fernandes, R. (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

- Ferreira, S. (2009). A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceptual. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (84), 169-192.
- Ferreira, S. (2008). Old and new agendas for personal social services in the Portuguese welfare mix. Comunicação apresentada na Between State and Citizen – The Role of Civic Elements in the Governance and Production of Social Services. Ljubljana.
- Ferreira, S. (2000). As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social. Associação Portuguesa de Sociologia. Actas do IV congresso português de sociologia Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Ferreira, S. (2000a). *O Papel das Organizações do Terceiro Sector na Reforma das Políticas de Protecção Social – Uma Abordagem Teórica-Histórica*. Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada na universidade de Coimbra. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Ferris, J. M. (1998). The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: A View from the United States. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(2), 137-151.
- Fountain, J. (1998). Social Capital: Its Relationship to Innovation in Science and Technology. *Science and Public Policy*, 25(3), 15-103.
- Franco, R., Sokolowski, S. & Salamon, L. (2008). O Sector não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada. Porto: Universidade Católica Portuguesa & Johns Hopkins University.
- Frederickson, H. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 56(3), 9-263.
- GEP. (2007). Carta Social. Gabinete de Estratégia e Planeamento. Acedido em 1 de Setembro de 2011, em <http://www.cartasocial.pt/>.
- Gil, A. (2009). *Conciliação entre vida profissional e vida familiar: o caso da dependência*. Lisboa: ISS, I.P.
- Grandori, A. (1997). Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. *The Journal of Management and Governance*, 1(1), 29-47.
- Hansmann, H. B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 89(5): 835-901.
- Harrison, A. (1993). *From hierarchy to contract*. Newbury: Policy Journals.

- Hespanha, P. (1999). Em torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa. *Cadernos de Política Social*, (1), 15-42.
- Hodgson, G. (1994). *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta.
- Huber, J & Shipan, C (2002). *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- ISS, I.P. (2011). *Guia Prático: Respostas Sociais – Infância e Juventude – Crianças e Jovens*. Lisboa : ISS, I.P.
- Johnston, R. & Lawrence, P (1988). Beyond Vertical Integration- the Rise of the Value-Adding Partnership. *Harvard Business Review*, 66(4), 94-101.
- Klijn, E., Koppenjan J.& Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73, 437-454.
- Kramer, R. (1998). Nonprofit Organizations in the 21st Century: Will Sector Matter?. Nonprofit Sector Research Fund, Working Paper Series. Aspen: The Aspen Institute.
- Lancheros-Gómez, J. (2009). Del Estado Liberal al Estado Constitucional Implicaciones en la Compresión de la Dignidad Humana. *Dikaion*, 23(18), 247-267.
- Lasker, R., Weiss, E., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205.
- Le Grand, J. (1982). *The strategy of equality: redistribution and the social services*. London: George Allen and Unwin.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76(2), 313-333.
- Mantovaneli, J (2006). *Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (a luz da experiência de Porto Alegre)*. Edifurb: Blumenau.
- Matsunaga, Y. & Yamauchi, N. (2004). Is The Government Failure Theory Still Relevant? A Panel Analysis Using US State Level Data. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(2), 227-263.

- MTSS. (2010). *Carta Social: Rede Serviços e Equipamentos - Relatório de 2009*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Acedido a 1 de Junho de 2011, em <http://www.cartasocial.pt/>.
- MTSS. (2010a). *Carta Social 2008: Rede de Serviços e Equipamentos - Relatório de 2008*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Acedido a 1 de Junho de 2011, em <http://www.cartasocial.pt/>.
- MTSS. (2009). *Carta Social: Rede Serviços e Equipamentos 2007*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Acedido a 1 de Junho de 2011, em <http://www.cartasocial.pt/>.
- Neto, J. & Fernandes, A. (2010). Terceiro Setor e Interesses Coletivos: As Alternativas Sociais na Busca da Cidadania. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 31(60), 371-390.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1999). *Public Goods and Public Choices*. In McGinnis M. *Polycentricity and local public economies: readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. (75-106). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Paes, J. (2000). *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica .
- Pereira, O. (2005). A Importância da Intervenção Pública na Economia de Mercado. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 5 (1), 117-132.
- Perista, H. (2001). *Co-operatives for rehabilitation of people with disabilities*. In Borzaga, C. & Defourny, J. *The emergence of social enterprise*. (193-202). London: Published.
- Peters, B. (2001). *The Future of Governing: Four Emerging Model*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Powell, W. & Steinberg R. (2006) *Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Quintão, C. (2011). O Terceiro Setor e a sua renovação em Portugal Uma abordagem preliminar. Acedido em 30 de Julho de 2011, em [http:// isociologia.pt/ publicacoes_workingpapers.aspx](http://isociologia.pt/publicacoes_workingpapers.aspx).

Reh fuss, J. (1991). A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors. *Public Administration Quarterly*, 15(2), 239-252.

Rocha, O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras : INA.

Rodrigues, M. (2011). *O Tratamento e Análise de Dados*. In Silvestre, H. & Araújo, J. *Metodologia para a Investigação Social*. (171-210). Lisboa: Escolar Editora.

Rodrigues, M. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências da Administração apresentada na universidade do Minho. Braga: Universidade do Minho.

Rodrigues, M. (2005). *A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada na universidade do Minho. Braga: Universidade do Minho.

Rodrigues, M. & Araújo, J. (2005). A Nova Gestão Pública na Governação. Acedido a 23 de Abril de 2011, em <http://hdl.handle.net/1822/4545>.

Rodrigues, M., Tavares, A. & Araújo, J. (2011). Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs. In the Choice Between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies* (aceite para publicação).

Salamon, L. & Anheier, H (1996). Social Origins Of Civil Society: Explaining The Nonprofit Sector Cross-Nationally. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, (22), 1-38.

Salamon, L. & Anheier, H. (1992). In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *Voluntas*. 3(2), 125-151.

Santos, B. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: *Edições Afrontamento*.

Silva, L. & Mattos, F. (2009). Welfare State e emprego em saúde nos países avançados desde o Pós-Segunda Guerra Mundial. *Revista de Economia Política*, 29(3), 135-152.

Smith, A. (1937). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Modern Library.

Stein, R. (1993). Arranjing City Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(1), 66-92.

Tavares, A. & Rodrigues, M. (2011). The Implementation of Social Policy through the Nonprofit Sector: A Political Market Framework. In Southern Political Science Association Conference. New Orleans, LA.

Verhoest, K., Peters, G., Beuselinck, E., Meyers, F. & Bouckaert, G. (2005). How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration. Acedido em 4 de Abril de 2011, em <http://www.publicmanagement-cobra.org>.

Waddock, S. (1988). Building Successful Partnerships. *Sloan Management Review* , 29(4), 17-23.

Walsh, K. (1995). *Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management* . London: MacMillan.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organisation*. London: Free Press.

Weimer, D. & Vining, A. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Weisbrod, B. (1977). *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington, Mass: D. C. Heath& Co.

Williamson, A., Scott, D., & Halfpenny, P. (2000). Rebuilding civil society in Northern Ireland: The community and voluntary sector's contribution to the European Union's Peace and Reconciliation District Partnership Programme. *Policy & Politics*, 28(1), 49-66.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism* . New York: The Free Press.

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

Young, D. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

LEGISLAÇÃO UTILIZADA

- Decreto-Lei 519-G2/79, de 29 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro;
- Lei 28/84, de 14 de Agosto;
- Despacho Normativo 12/88, de 12 de Março;
- Decreto-Lei nº 30/89, de 24 de Janeiro;
- Despacho Normativo 99/89, de 11 de Setembro;
- Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio;
- Constituição da República Portuguesa (revisão de 1997);
- Decreto-Lei nº 133-A/97, de 30 de Maio;
- Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro;
- Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de Março;